

Lausunto

21.6.2021

VN/6255/2021
VN/6255/2021-OM-25

Sisäministeriölle
Viite: VN/6255/2021 ja SM014:00/2015

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**Tausta**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Lailla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Lisäksi kumottaisiin päihtyneiden käsittelystä annettu laki sekä muutettaisiin pakkokeinolakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.

Esitysluonnoksessa tavoitteena on poliisin lain nojalla säilyttämien vapautensa menettäneiden kohtelua koskevan lainsäädännön uudistaminen. Säilytykseen liittyviä vapautensa menettäneiden oikeuksia, velvollisuuksia ja perusoikeuksien rajoituksia, vartiointitehtävissä toimivan henkilöstön toimivaltuuksia ja viranomaisten velvollisuuksia koskevat säännökset saatetaan ajan tasalle.

Uuden lain soveltamisesta muiden viranomaisten säilyttämien vapautensa menettäneiden kohteluun säädettäisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti näitä viranomaisia koskevissa erityislaeissa. Esitys sisältää ehdotukset neljäntoista muun lain muuttamiseksi pääosin lakiviittauksia koskevien teknisten muutosten johdosta.

Valmistelun taustalla on mm. eduskunnan lausuma, jonka mukaan hallituksen tulee valmistella kiireellisesti poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus (EV 334/2014 vp). Silloista lakia pidettiin vaikeaselkoisena. Lain toimivuutta oli myös hallintovaliokunnan mielestä syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti (HaVM 51/2014 vp, s. 2-3).

Esitysluonnoksessa todetaankin, että kokonaisuudistuksen valmistelussa on ilmennyt myös runsaasti säännösten täsmentämiseen, käytännön sovellettavuuteen ja menettelyjen yhdenmukaistamiseen liittyviä kehittämistarpeita. Lisäksi muun lainsäädännön muutokset, ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö, kansainvälisten sopimusten valvontaelinten suositukset ja poliisin vastuulla olevan vapautensa menettäneiden säilyttämisen erityispiirteisiin liittyvät kysymykset ovat luoneet tarpeen uudistaa poliisin säilyttämiin vapautensa menettäneisiin henkilöihin liittyvää lainsäädäntöä laajasti.

Esitysluonnoksessa onkin kiitettävästi tuotu esille laillisuusvalvonnassa ilmenneitä huomioita ja varsin yksityiskohtaisesti eritelty erityisesti kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevia suosituksia ja huomioita. Esimerkiksi Euroopan neuvoston alainen kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun estämiseksi toimiva komitea (CPT) on tehnyt Suomeen tarkastuskäyntejä vuosina 1992,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

1998, 2003, 2008, 2014 ja 2020. Esitysluonnoksen mukaan Euroopan neuvoston komitea on korostanut erityisesti kolmea perustavanlaatuista oikeutta: vapautensa menettäneiden oikeus ilmoittaa vapaudenmenetyksestään ja tilanteestaan lähisukulaiselle, muulle henkilölle ja esimerkiksi konsulaatille, oikeus avustajan käyttämiseen luottamuksellisesti sekä oikeus päästä lääkäriin, mukaan lukien oikeus päästä omalla kustannuksellaan itse valitsemaalleen lääkärille. Lisäksi todetaan, että ”CPT on alusta lähtien kaikkien käyntiensä yhteydessä kritisoinut erityisen ankarasti Suomen poliisivankilajärjestelmää, joka on poikennut niin hallinnolliselta rakenteeltaan kuin säilytysajoiltaan muiden Pohjoismaiden vastaavista järjestelmistä (s. 40)”.

Vuoden 2020 vierailun johdosta antamissaan alustavissa huomautuksissa (CPT/Inf (2020) 30) CPT:n valtuuskunta huomautti seuraavista asioista: vapaudenmenetyksestä ilmoittaminen on viivästynyt edelleen usein ja laajalti, oikeuksien kirjallisessa kertomisessa eri kielillä on viiveitä, säilytysellisten aineelliset olosuhteet riittämättömiä pidempään säilytykseen, mitä tulee esimerkiksi todellisten ulkoilumahdollisuuksien puutteeseen ja ikkunattomien sellien käyttöön, riittävä koulutus ja saatavilla oleva terveydenhoitohenkilöstö päihtyneiden henkilöiden käsittelyyn sekä valvontahenkilöstön riittämättömyys. Viimeksi mainitun kohdan osalta myös eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi eduskunnalle antamassa kertomuksessaan vuodelta 2019 kiinnittänyt huomiota valvontahenkilöstön riittämättömyyteen sekä etenkin yksinvartiointiin, mitä on pidettävä erityisen ongelmallisena. Esitysluonnoksessa todetaankin, että eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut poliisin säilytystilojen henkilöstöresurssien vähyydestä esimerkiksi putkakuolemia koskevassa ratkaisussaan (EOAK 4103/2016, 31.7.2019) tai pitänyt yksinvartiointia erityisen ongelmallisena tilanteissa, joissa yksinvartiointia hoitava vartija on lisäksi suorittanut muita hänelle määrättyjä tehtäviä (EOAK 4103/2016, 31.7.2019). Yhtenä merkittävänä asiana nousee esitysluonnoksessa vielä soveltamiskäytäntöjen epäyhtenäisyys, mihin nyt olevassa uudistuksessa pyritään myös puuttumaan esitysluonnoksen mukaan.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksella pyritään ottamaan huomioon vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja vartiointitehtävissä toimivan henkilöstön oikeusturvanäkökohdat sekä työturvallisuus nykyistä lainsäädäntöä paremmin. Tavoitteena on parantaa säännösten käytännön sovellettavuutta poliisin hallinnoimassa vapautensa menettäneiden säilyttämisessä sekä myös edistää säilyttämiseen liittyvän viranomaismenettelyn lainmukaisuutta. Tätä edellyttävät selkeästi myös laillisuusvalvonnassa ja kansainvälisessä valvontatoiminnassa ilmenneet epäkohdat.

Keskeiset muutokset:

- Laajasti eri henkilöiden, erityisesti vapautensa menettäneiden, oikeuksia, velvollisuuksia ja perusoikeuksien rajoituksia koskevan sääntelyn täsmentäminen
- vartiointitehtävissä toimivan henkilöstön toimivaltuuksia ja viranomaisten velvollisuuksia koskevien säännösten ajantasaistaminen
- tutkintavastuun ja säilytysvastuun eriyttäminen
- päihtyneiden käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentäminen
- päätöstoimivallan siirtämistä osittain esimiestasolta vartiointitehtävissä konkreettisesti toimiville virkamiehille ja päätösvaltaa koskevan sääntelyn selkeyttäminen
- säilytystilassa olevien päivittäistoimintaa koskevan sääntelyn täsmentäminen ja esimerkiksi sähköistä viestintää ja yhteydenpitoa koskevien säännösten lisääminen
- terveydenhuoltoa koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen
- valvontaa koskevan sääntelyn tehostaminen ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentäminen
- kiinniottotoimivaltuuksia ja muita voimankäyttöä koskevien säännösten tarkastelu ja yhdenmukaistaminen muuhun vastaavaan lainsäädäntöön
- muutoksenhakua koskevan sääntelyn täsmentäminen.

Myös muihin lakeihin ehdotetaan muutoksia, mistä suurin osa on teknisiä tarkennuksia mutta perusoikeuksien kannalta merkittävänä voidaan mainita pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n muuttaminen siten, että kiinniotto-oikeus laajennetaan poliisimiehen lisäksi koskemaan vartiointitehtävissä olevaa virkamiestä. Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa 1 ja 2. lakiehdotuksen kommentointiin.

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ennen sääntelyn yksityiskohtaista tarkastelua voidaan todeta, että oikeusministeriö yleisesti pitää erittäin myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa monelta osin pyritään täsmentämään sääntelyä ja saattamaan säännökset ajan tasalle, huomioiden erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut ja kannanotot, oikeuskäytäntö sekä säännösten käytännön sovellettavuus, kuten esityksessä todetaan.

Aikaisempaa lakia koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 21/2006 vp), että sääntely on merkityksellinen useiden eri perusoikeussäännösten kannalta, joista erityisesti voidaan mainita perustuslain 7 §:n 3 momentin perustuslaillinen toimeksianto vapautensa menettäneiden oikeuksien turvaamisesta sekä 10 §:n 1 momentin yksityiselämän suoja ja 2 momentin luottamuksellisen viestin suoja. Nyt ehdotettavien keskeisten muutosten osalta muista perusoikeussäännöksistä voidaan mainita esimerkiksi perustuslain 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 11 § (uskonnon- ja omantunnon vapaus), 15 § (omaisuuden suoja), 16 § (sivistykselliset oikeudet), 19 § (oikeus riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin) sekä 21 § (oikeusturva).

Sääntelyä tulee arvioida myös muiden perustuslain säännöksiä, kuten perustuslain 2 §:n 3 momentin (julkisen vallan lainalaisuus), 80 § (lainsäädäntövallan delegointi) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) valossa sekä muutenkin hyvän hallinnon takeiden kautta. Yleisesti voidaan todeta sääntelyn olevan perusoikeuksien ja perustuslain kannalta korostuneen perusoikeusherkkää sääntelyaluetta, jossa tulee erityisesti huomioida myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niitä koskeva valvontakäytäntö sekä muut kansainväliset suositukset. Tällaisessa suuren riskin perusoikeusherkässä sääntelykontekstissa on erityisesti arvioitava sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta (PeVL 51/2018 vp, s. 3). Esitysluonnoksessa tulisi kauttaaltaan huolehtia siitä, että yksilön perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisistä asioista säädettäisiin täsmällisesti lain tasolla sen sijaan, että asioista otetaan huomiot perusteluihin.

Kuten on jo todettu, esityksessä on eri kohdissa tuotu kiitettävästi esille asiaan liittyvää kansainvälistä sääntelyä, etenkin valvontaelinten käytäntöä. Lisäksi kansainvälisistä sopimuksista ja sitovista ihmisoikeusvelvoitteista on tehty selkoa esityksen alussa nykytilaa koskevassa jaksossa (2.1.1 kansainväliset sopimukset ja suositukset). HELO-ohjeiden mukaan sääntelyä olisi aiheellista arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa asiaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ja tältä osin olisi syytä mainita myös säätämisyjärjestysperusteluissa aihealueeseen liittyvät keskeiset ihmisoikeussopimusten artiklat ja mahdollisesti sääntelykohteen kannalta merkittävä käytäntö, etenkin kun tämä aihealue monelta osin linkittyy kansainväliseen sääntelyyn ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Muutama maininta on säätämisyjärjestysperusteluissa myös kansainvälisiin sopimusartikloihin sekä soveltamiskäytäntöön, mitä voidaan pitää tämän aihealueen osalta tarpeellisenä.

Perustuslain 7 §

Vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49, PeVL 21/2006 vp, s. 2). Esitöissä on mainittu erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklat, kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artiklat sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artikla. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Selkeänä lähtökohtana perusoikeusuudistuksessa on käsitys siitä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytäperusteella (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49). Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin

tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25, PeVL 34/2001 vp, s. 2, ks. PeVL 5/2006 vp, s. 2 ja PeVL PeVL 21/2006 vp, s. 2). Kaikkien perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 21/2006 vp, s. 21). Näin ollen vapautensa menettäneen yhteydenpitoa rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 34/2001 vp, s. 4—5), eikä esimerkiksi vapautensa menettäneen yhteydenpito-oikeuksia tai perustuslain 10 §:n 3 momentissa säänneltyä luottamuksellisen viestin suojaa tule rajoittaa käytännössä enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5 ja PeVL 21/2006 vp, s. 4). Vastaava pätee myös muiden perusoikeuksien rajoittamisen arviointiin vapautensa menettäneen henkilön osalta.

Oikeastaan vapauden menettäminen ja erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytäalaaan joutuminen vain korostaa tarvetta huolehtia sääntelyn asianmukaisuudesta, koska tällöin vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti muiden varaan, mikä sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä, riittävästä oikeusturvatakeista ja valvonnasta. Erityisesti tämä korostuu perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 19 §:n 3 momentin osalta, joissa säännellään oikeudesta elämään sekä oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveystalv palveluihin. Koska poliisin säilyttämällä henkilöillä ei ole mahdollisuutta vapaudenmenetyksen vuoksi itsenäisesti hakeutua hoitoon tai saada asianmukaista hoitoa, niin riittävän hoidon ja tähän liittyvän valvonnan ja asianmukaisen koulutuksen turvaaminen korostuu nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa.

Oikeusministeriö kiinnittääkin erityistä huomiota esitysluonnoksessa esille tuotuihin putkakuolemiin ja painottaa vahvasti, että tähän liittyvät säädösmuutokset, kuten valvontahenkilöstön lisääminen/yksinvartioinnista luopuminen sekä asiantuntemuksen lisääminen päihtyneiden käsittelyssä sekä selviytymishoidon riittävässä järjestämisessä, ovat välttämättömiä ja liittyvät myös valtior perustuslain 22 §:ssä olevaan aktiiviseen toimintavelvollisuuteen huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, erityisesti kun kyseessä on henkeen ja terveyteen liittyvät oikeushyvät. Tähän olennaisesti kuuluu riittävän hoidon ja valvonnan turvaaminen vapautensa menettäneille, jotka eivät erityisen vallanalaisuussuhteen vuoksi itse kykene halutessaan saamaan hoitoa ilman riittävää valvontaa tai riittävän ja osaavan terveydenhuoltohenkilöstön turvaamista.

Toiseksi on syytä mainita, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus toteuttaa itse asiassa perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaista perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan vapauden menettäneen oikeudet tulee nimenomaan turvata lailla. Tähän liittyen voidaan todeta, etteivät vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ole täten toteutettavissa lakia alemmanasteisin normein, tavanomaisen oikeuden nojalla tai niin sanottuun laitospöytäalaaan tai erityisen vallanalaisuussuhteen olemassaoloon vedoten (HE 309/1993 vp, s. 49 ja PeVL 20/2005 vp, s. 2). Rajoitukset muihin perusoikeuksiin tulee perustella kunkin perusoikeuden ja rajoituksen osalta erikseen, eikä niitä voi perustaa suoraan vapaudenmenetykseen.

Pelkkä laissa säätäminen ei kuitenkaan ole riittävää vaan perusoikeusrajoituksen keskeisen sisällön tulee ilmetä laista ja sen tulee olla tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Laista tulee mm. ilmetä riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä (PeVL 21/2006 vp, s. 3 ja PeVL 20/2005 vp, s. 4). Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp). Nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa sääntelyä on täsmennetty monelta osin, joten yleisesti voidaan katsoa ehdotetun sääntelyn paremmin täyttävän edellä mainittua vaatimusta perusoikeusrajoituksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta koskee myös laissa olevia valtuutusäännöksiä sekä kysymystä siitä, mistä ylipäänsä tulee säätää laissa ja mistä voidaan säätää joko valtioneuvoston asetuksessa, ministeriöiden asetuksessa tai viranomaisen määräyksin. Esitysluonnoksessa on osin annettu Poliisihallitukselle valtuutus antaa määräyksiä, joista oli aikaisemmassa laissa annettava tarkempia säännöksiä mm. sisäministeriön asetuksessa. Tätä perustellaan tarpeella yhdenmukaistaa epäyhtenäisiä soveltamiskäytäntöjä. Tavoitetta on pidettävä kannatettava, vaikka tämän osalta

epäselväksi jää, miltä osin viranomaisen määräys olisi lakia tai asetusta soveltuvampi keino yhdenmukaistaa käytäntöä.

Tässä tulee ensinnäkin huomioida perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (kts LAKO, jakso 13.4.1). Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esitysluonnoksessa olevia useita valtuussäännöksiä tulee arvioida perustuslain 80 §:n näkökulmasta sekä myös yksityiskohtaisemmin säätämisympäristöperusteluissa ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytäntö on tarkentunut, mitä lailla säätämisen vaatimukseen.

Ehdotetun sääntelyn osalta huomiota on myös kiinnitettävä perustuslain 21 §:ssä edellytettävään oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin ja erityisesti huomioitava pykälän 2 momenttiin sisältyvä oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74). Perustuslakivaliokunta onkin painottanut tämän oikeuden huomioon ottamisen tärkeyttä poliisin säilytettävänä ehdotetun lain nojalla olevien oikeudenmukaisessa kohtelussa (PeVL 21/2006 vp, s. 3). Tällä on erityistä merkitystä vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelussa ja heihin kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa sekä esimerkiksi tutkintavastuun ja säilytysvastuun erottamisessa. Myös esitysluonnoksessa todetaan, että ”syyttömyysolettamasta johtuu kansainvälisten suositusten mukaan, että lähtökohtaisesti vapautensa menettäneelle tulisi varata mahdollisuus muun muassa omien vaatteidensa käyttöön, itse valitsemansa oikeusavustajan tapaamiseen ja muihin tapaamisiin sekä lehtien ja muun kirjallisuuden hankkimiseen (s. 8).”

Pykäläkohtaiset huomiot

1. lakiehdotus

1 LUKU

1 luvun 1 §. Soveltamisala. Lain soveltamisalaa koskevaa kohtaa on täydennetty niin, että pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan poliisin lain nojalla säilyttämien ja kuljettamien vapautensa menettäneiden kohteluun. Lakia sovellettaisiin myös vapauden menettäneen kuljetukseen, josta nyt säädettäisiin tarkemmin lain 11 luvussa. Säännökohtaisissa perusteluissa ja esitysluonnoksessa muutenkin todetaan, että ”poliisin säilytettävänä oleminen alkaisi, kun poliisimies tai muu toimivaltainen poliisihallinnon palveluksessa oleva virkamies on suorittanut vapautteen kohdistuvan toimenpiteen (s. 79)”.

Toisin sanoen tätä lakia sovellettaisiin jo siitä hetkestä, kun poliisi ottaa henkilön kiinni. Oikeusministeriölle jää osin epäselväksi, miltä osin näihin tilanteisiin sovelletaan tätä lakia ja miltä osin esim. poliisilaisissa olevia toimivaltuuksia. Tältä osin on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 9/2014 vp, s. 3).

Vastaava epäselvyys koskee myös 1 luvun 2 §:n 3 ja 4 kohdan määritelmiä sen osalta, milloin muun lain perusteella kiinniotetusta henkilöstä tulee tämän lain perusteella vapautensa menettänyt henkilö, jos myös tämän lain soveltaminen alkaa jo kiinniottamisen hetkestä.

Pykälän 3 momentin viittausta hallintolakiin on perustelujen mukaan pidettävä informatiivisena. Lainkirjoittajan oppaassa on todettu, että hallintolakiin ei tarvitse viitata, jos siitä ei poiketa. Viittaus on aiheellinen vain, jos voi olla tulkinnanvaraista, onko hallintolakia sovellettava (LAKO, jakso 12.3.2).

1 luvun 4 §. Vapautensa menettäneen kohtelu. Pykälän 3 momenttia koskevissa perusteluissa todetaan, että poliisilla ei usein ole käytännössä mahdollisuuksia antaa nuorelle vapautensa menettäneelle tämän tarvitsemaa tukea ja apua, joten tulisi poliisin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä yhteistyöhön sosiaaliviranomaisten kanssa tuen ja avun järjestämiseksi nuorille vapautensa menettäneille. Edellä mainittu pyrkimys yhteistyöhön sosiaaliviranomaisten kanssa jää osin avoimeksi, eikä ilmene sääntelystä.

1 luvun 5 §. Toimivaltuuksien käytön yleiset periaatteet. Pykälän 3 momentin mukaan vartiointitehtävissä toimivan virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi. Kyseisen momentin suhde 1 luvun 3 §:ssä säänneltyyn normaalisuusperiaatteen jää osin avoimeksi ja sitä voisi täsmentää. Lisäksi perusteluissa puhutaan suhteellisuusperiaatteen lisäksi ”tarpeellisuusperiaatteesta”, jonka sisältö jää avoimeksi. Lähtökohtaisesti vapautensa menettäneiden oikeuksia ei saada rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Lisäksi rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä ja perustua lakiin sekä täyttää muut perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Säännös ja etenkin sen perustelut tulee kirjoittaa niin, että niistä ei saa syntyä mielikuvaa rajoitusten jonkinlaisesta ”tarpeellisuusharkinnasta”, kun jo saman luvun 3 §:n mukaan kyse on välttämättömyysarviointista.

1 luvun 6 §. Toimivallan määräytyminen. Pykälän 1 momentissa todetaan, että tässä laissa tarkoitettua säilytystilan vartiointitehtäviin liittyvää päätösvaltaa käyttävät: 1) säilytystilan johtaja; 2) säilytystilan esimies; 3) vartiointitehtävissä toimiva virkamies. Kyseinen pykälä on uusi ja sen kautta on mahdollisesti haluttu selkeyttää tässä laissa olevan toimivallan määräytymistä. Sen merkitys jää kuitenkin hieman avoimeksi, kun melkein jokaisessa lain luvussa on erikseen säädetty päätösvallan jakautumisesta. Perusteluissa todetaan vain, että ”ehdotettavan lain mukaista säilytysvastuuseen liittyvää päätöstoimivaltaa käyttäisivät pykälässä mainitut virkamiehet silloin, kun yksittäisissä säilytykseen liittyviä asioita koskevissa säännöksissä ei erikseen säädetä päätösvallasta (s. 85)”. Sääntelyssä ja sen perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä, kuka pykälässä luetelluista henkilöistä ensisijaisesti käyttää päätöstoimivaltaa muiden yksittäisten päätösvaltasäännösten ulkopuolella vai onko kaikilla tässä pykälässä mainituilla henkilöillä yhtäläinen päätösvalta. Sääntelyä ja perusteluja olisi syytä täsmentää tältä osin.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään joko säilytystilan johtajan tai esimiehen oikeudesta ottaa yksittäistapaus ratkaistavakseen. Edellä mainittua sääntelyä ei ollenkaan selvennetä perusteluissa esimerkiksi sen osalta, missä tilanteissa kyseinen päätösvallan otto-oikeus voisi tulla yksittäistapauksessa kysymykseen.

Lopuksi pykälän perusteluissa todetaan, että lain 11 luvussa tarkoitetuissa kuljettamiseen liittyvissä asioissa päätösvaltaa käyttäisivät myös poliisimiehet esimerkiksi silloin, kun henkilöä ei kiinnioton jälkeen vielä ole sijoitettu säilytystilaan. Tämä toimivalta ei ilmene tässä pykälässä eikä myös 11 luvun pykälissä. Tämän lain mukaan toimivaltaa käyttävät viranomaiset tulee ilmetä selkeästi laista eikä epäselvyyttä tulisi olla siitä, kenellä on ensisijainen toimivalta.

1 luvun 8 §. Vartiointitehtävät. Perusteluiden mukaan lain 1 lukuun ehdotetaan yleissäännöstä vartiointitehtävissä toimivien virkamiesten tehtävistä. Pykälässä erikseen lueteltujen vartiointitehtävien lisäksi siinä katsotaan vartiointitehtäviksi myös ”muut laissa säädetty tai virkamiehille määrätyt henkilöiden säilyttämiseen liittyvät tehtävät”. Kyseisen pykälän funktio jää osin epäselväksi sen osalta, voiko siitä aiheutua sekaannusta eri laissa olevien toimivaltuuksien käyttämiseksi tai tässä laissa olevien tehtävien hoitamiseksi, kun perusteluissa erikseen todetaan, että muun lain nojalla määräytyvä tehtävä ei saa tosiasiallisesti johtaa 8 luvun 1 §:n 3 momentin kiellettyyn yksinvartiointiin. Oikeastaan tästä asiasta tulisi ottaa oma säännös 8 luvun 1 §:n 3 momenttiin, jossa todettaisiin selkeästi myös se, että muun lain (tai tämän lain) nojalla määräytyvä tehtävä ei saa tosiasiallisesti johtaa 8 luvun 1 §:n 3 momentin kiellettyyn yksinvartiointiin. Tähän on myös laillisuusvalvonnassa kiinnitetty huomiota.

Perusteluissa myös todetaan, että ”säännös ei vaikuttaisi säilytystilassa vartiointitehtävissä työskentelevän poliisimiehen muussa laissa säädettyyn velvollisuuteen tai toimivaltuuteen. Säännös ei vaikuttaisi myöskään mahdollisuuteen käyttää vartiointitehtävissä toimivaa virkamiestä toisiin

tehtäviin muun lain nojalla (s. 86).” Oikeusministeriölle jää epäselväksi, miten kyseisellä pykälällä voisi olla edellä mainitun kaltaisia vaikutuksia.

1 luvun 11 §. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan asema. Pykälän 2 momentin mukaan henkilöä pidetään hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja vartiointitehtäviä tai käyttäessään tämän lain mukaisia valtuuksiaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna julkista valtaa käyttävänä henkilönä. Mikäli kyseisellä kohdalla on tarkoitus säätää virkavastuusta, niin tyypillisesti on käytetty seuraavaa muotoilua: *”Henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja vartiointitehtäviä tai käyttäessään tämän lain mukaisia valtuuksiaan. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.”*

Pykälän 3 momentti sisältää myös viittauksen julkisuuslain 23 §:ään. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 5/2014 vp, s. 3-4). Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. LAKO, jakso 10.4 ja siinä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö). Mikäli viittaus kuitenkin hallinnon yleislakeihin sisältyy lakiin, niin luettelon tulisi olla kattava. Viittaus yleislakeihin voi olla perustelua, jos on tulkinnanvaraista, onko tiettyä hallinnon yleislakia sovellettava. Viittaus vain tiettyyn pykälään voi virheellisesti antaa kuvan siitä, että vain kyseinen pykälä soveltuu, vaikka lakia hallinnon yleislakia sovelletaan ilman viittaustakin myös yksityisiin heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

2 LUKU

2 luvun 1 §. Säilytystilaan ottaminen. Pykälän muotoilua on täsmennetty hieman. Sen mukaan Poliisihallitus hyväksyy poliisin säilytystilan ja erityisesti vapautensa menettäneiden käytössä olevat tilat soveltuviksi vapautensa menettäneiden säilyttämistä varten, kun voimassa olevan lain pykälässä todetaan vain ”poliisin säilytystilan hyväksyy Poliisihallitus”. Sääntelyssä ei vielä kuitenkaan riittävän täsmällisellä tavalla säännellä hyväksymismenettelyä ja hyväksymisen edellytyksiä, mihin mm. oikeusasiamies on kiinnittänyt ratkaisutoiminnassaan huomiota (28.1.2021, EOAK/4609/2018). Asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun nimenomaan säilytyssellien riittämättömät olosuhteet ovat usein nousseet esiin myös kansainvälisessä valvontatoiminnassa.

Pykälää koskevat perustelut sisältävät kauttaaltaan asioita, joista olisi syytä säätää lain tasolla. Perusteluissa mm. todetaan, että ”hyväksymisen edellytyksenä olisi kansallisten laillisuusvalvojen ja kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen ja myös nykyisen Poliisihallituksen asiaa koskevan ohjeistuksen (POL-2019- 26858) mukaisesti, että tila täyttää lainsäädännössä vapautensa menettäneiden säilytystilalle asetetut vaatimukset ja tiloissa on mahdollista noudattaa vapautensa menettäneiden säilyttämistä koskevaa lainsäädäntöä (s. 89).” Oikeusministeriö katsoo, että jo lain tasolla tulisi mainita, että *tilan tulee täyttää lainsäädännössä vapautensa menettäneiden säilytystilalle asetetut vaatimukset ja tiloissa on mahdollista noudattaa vapautensa menettäneiden säilyttämistä koskevaa lainsäädäntöä ottaen huomioon niin laillisuusvalvojen kuin kansainvälisten valvontaelinten kannanotot ja Poliisihallituksen asiaa koskeva ohjeistus.*

Perusteluissa lisäksi todetaan, että tilan tulee olla turvallinen ja taata säilytettävälle intimitteettisuoja. Myös tästä olisi syytä ottaa säännös lakiin. Asia on merkityksellinen niin perustuslain 7 §:n kuin myös 10 §:n näkökulmasta. Perusteluissa myös tuodaan esiin, että hyväksyminen koskee säilytystilan olennaista muuttamista sekä tilanteita, joissa vaatimukset muuttuvat. Nyt tämä muutoksia koskeva hyväksyminen ei ilmene ehdotetusta laista.

Oikeusministeriö painottaa vahvasti, että hyväksymismenettelystä ja hyväksymisen edellytyksistä tulee säätää täsmällisemmin laissa.

2 luvun 3 §. Säännöksistä ja säilytystilan oloista tiedottaminen. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle vapautensa menettäneelle on mahdollisuuksien mukaan annettava tulkittamisapua.

Samalla todetaan, että viittomakieltä ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemisapua tarvitsevalle on annettava tarpeellista tulkitsemis- ja käännösapua ja 4 momentissa vielä todetaan, että alle 18-vuotiaalle vapautensa menettäneelle on annettava 1 momentin tiedot kirjallisena hänen ymmärtämällään kielellä.

Kuten pykälän perusteluissa todetaan, ”oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittamisessa viivytyksettä on kyse keskeisestä muun muassa kidutuksen vastaisen komitean (CPT) korostamasta perustavanlaatuisesta prosessuaalisesta turvatakeesta, joka varmistaa vapautensa menettäneiden muiden oikeuksien toteutumista (s. 92)”. Näin ollen tulkitsemisavun antaminen ulkomaalaiselle ”mahdollisuuksien mukaan” jättää osin avoimeksi tämän erittäin keskeisen velvollisuuden toteutumisen, mikä on merkittävä erinäisten prosessuaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta niin perustuslain 21 §:n kuin myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla. Säännöksestä tulisi vahvemmin ilmetä, että lähtökohtaisesti vapautensa menettäneelle tulee pyrkiä kaikilla tavoin ilmoittamaan hänen oikeutensa ja velvollisuutensa hänen ymmärtämällä kielellä. Myös pykälän perusteluissa todetaan, että ”oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamisessa olisi kuitenkin aina tarvittaessa annettava 2 momentissa tarkoitettua tulkitsemis- ja käännösapua (s. 92).” Osin epäselväksi jää, viittaako tämä lause myös ulkomaalaiseen vapautensa menettäneeseen ja kyseisen seikan tulisi ilmetä laista. Lisäksi olisi hyvä huomioida, että myös Suomen kansalaisella voi olla tarve saada tulkitsemisapua, joten säännöksen ilmaisussa olisi hyvä huomioida tämä seikka.

2 luvun 4 §. Ilmoittamisen ja tiedottamisen siirtäminen vapautensa menettäneiden tilan johdosta.

Pykälässä säädettäisiin ilmoittamisen ja tiedottamisen siirtämistä esimerkiksi päihtymyksen vuoksi, kunnes vapautensa menettänyt kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Kuten perusteluissa todetaan, CPT on katsonut, että kaikki vapautensa menettäneiden oikeudet käsittävä lomake tulisi antaa systemaattisesti heti vapaudenmenetyksen alusta lähtien kaikille vapautensa menettäneille (s. 94). Toisaalta myös vapauden menettäneiden oikeuksien toteutumisen kannalta voidaan pitää perusteltuna sitä, että ilmoittaminen ja tiedottaminen tapahtuvat niin, että hän kykenee tosiasiasa ymmärtämään niiden tarkoituksen. Selvää tulee olla se, että tätä säännöstä ei voida pitää keinona siirtää ilmoittamista tai tiedottamista ja lähtökohtaisesti oikeuksista tulee ilmoittaa heti ja oikeastaan tarpeen tullen tulisi ilmoitus ja tiedottaminen tehdä uudestaan, mikäli vapautensa menettänyt ei olisi kyennyt ymmärtämään asian merkitystä mm. vakavan päihtymistilan vuoksi.

Merkitystä on sillä, että päihtymistila ei automaattisesti anna syytä siirtää ilmoittamista oikeuksista vaan, kuten säännöksessä todetaan, henkilön tulee olla kykenemätön ymmärtämään asian merkitystä. Eli lähtökohtaisesti ilmoitus oikeuksista olisi tehtävä. Tätä tukee myös perusteluissa oleva lausuma siitä, että ”joka tapauksessa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon palveluperiaate ja asiakasnäkökulma edellyttävät, että tiedottamisen siirtämistä koskevassa tilanteessakin tulee huolehtia vapautensa menettäneiden riittävästä ja asianmukaisesta ohjauksesta ja informoinnista siinä määrin kuin se on mahdollista (s. 94).” Tätä tulee painottaa ja harkittavaksi tulee se, tulisiko tästä ottaa säännös myös itse lakiin. Asian tulee vähintäänkin selkeästi ilmetä perusteluista ja olla selkeä myös kyseisen säännöksen soveltajille.

Selkeänä lähtökohtana voidaan pitää myös sitä, että henkilöä ei laiteta allekirjoittamaan päihtyneenä asiakirjaa, jossa todetaan, että heille on tiedotettu oikeuksistaan, jos on selvää, että henkilö ei kykene ymmärtämään ilmoituksen merkitystä. Perusteluissa annetaan ymmärtää, että allekirjoitus olisi vaadittava CPT standardien mukaan, mutta tässä luvussa tai muuallakaan tässä laissa ei säädettäisi siitä, että vapauden menettäneiden tulisi lähtökohtaisesti allekirjoituksella todeta saaneensa oikeutensa tiedoksi. Oikeusministeriö kaipasi asiasta lisäselvitystä, miksi allekirjoitus ei sisälly sääntelyyn.

2 luvun 5 §. Tulotarkastus ja tietojen rekisteröinti. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että tulotarkastuksen yhteydessä vapautensa menettäneelle tehdään 8 luvun 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilöntarkastus. Kuitenkin lain 8 luvun 9 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on tarkasti säädetty ne tilanteet, joissa henkilöntarkastus voidaan tehdä, eikä kyseisissä kohdissa mainita tulotarkastusta 2 luvun 5 §:n mukaan. Asiasta olisi syytä säätää myös 8 luvun 9 §:n 1 momentissa. Lisäksi perusteluissa jokseenkin epäselvästi todetaan, että henkilöntarkastus tulotarkastuksen yhteydessä säilytystilassa vastaa menettelyllisesti pitkälti poliisilain 2 luvussa säädettyä turvallisuustarkastusta ja pakkokeinolain 8 luvussa säädettyä henkilöntarkastusta. Henkilöntarkastus

on henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan puuttuva toimenpide, jonka edellytykset tulee ilmetä selkeästi laista mukaan lukien se, mikäli toimenpide tulee suorittaa erillisessä tilassa ja samaa sukupuolta olevan toimesta.

Pykälän 1 momentin mukaan tulotarkastus käsittää säilyttämisen edellyttämien henkilötietojen toteamisen ja kirjaamisen. Perusteluissa täsmennetään, että tällä tarkoitetaan mm. terveydentilaa koskevia tietoja, jotka voivat olla merkityksellisiä vapautensa menettäneen säilytysturvallisuuden osalta mahdollisen sairauskohtauksen tapahtuessa. Perusteluissa todetaan, että eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään korostanut lähtökohtana olevan, että esimerkiksi kaikki kiinniotetun ilmoittamat sairaudet tai vammat sekä lääkitys tulee kirjata kiinniottopöytäkirjaan ilman erillistä harkintavaltaa siitä, mitkä sairaudet voisivat vaikuttaa säilytysturvallisuuteen.

Sääntelyä voisi olla perusteltua täsmentää lain tasolla kirjattavien tietojen osalta etenkin edellä mainittujen terveydentilaa, sairauksia ja lääkitystä koskevien tietojen osalta, kun näillä tiedoilla voi olla merkitystä mahdollisen sairauskohtauksen tai ensiavun tilanteissa, joissa henkilö terveydentilansa vuoksi ei itse pysty kertomaan sairauksistaan, vammoistaan taikka lääkityksestään. Tämä osaltaan voi ehkäistä putkakuolemia ja edistää oikean hoidon antamista.

Perusteluissa todetaan myös, että ”jos vapaudenmenetys edellyttää ruokahuollon järjestämistä, tulotarkastuksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan selvittää myös vapautensa menettäneen terveydentilan ruokavaliolle asettamat vaatimukset (s. 95).” Tätä voidaan pitää tarpeellisena ja joidenkin ruoka-allergioiden osalta jopa välttämättömänä. Lisäksi kirjaamisessa tulisi myös pyrkiä huomioimaan uskontoon liittyvät rajoituksen ruokavaliolle. Näistäkin olisi syytä ottaa mahdollisesti säännös lain tasolle.

3 LUKU

3 luvun 1 §. Sijoittaminen säilytystilassa. Pykälän 2 momentin mukaan naiset ja miehet on pidettävä eri selleissä. Perusteluissa todetaan, että säilytystilan valvontaan käytettävissä olevien resurssien vuoksi ei ole mahdollisuuksia erillisten osastojen perustamiseen eri perusteella vapautensa menettäneille ja eri sukupuolta oleville. Näissäkin tilanteissa tulee kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden häirintään, mukaan lukien seksuaaliseen häirintään.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”eri perusteilla poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden sijoittaminen samaan selliin toistensa kanssa voisi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa kuten tilapäisen säilytystilojen tilanpuutteen vuoksi, ja tällöinkin tulisi kiinnittää erityistä huomiota vapaudenmenetyksen perusteeseen ja henkilön oikeusasemaan (s. 96).” Lisäksi todetaan, että esimerkiksi tutkintavankia tai pidätettyä ei tilanpuutteenkaan vuoksi tulisi sijoittaa samaan selliin poliisilain 2 luvun säännösten nojalla päihtyneenä kiinni otetun kanssa. Kyse on asioista, joista tulisi ottaa säännös lain tasolle.

Samalla perusteluissa todetaan, että pykälässä ei jatkossakaan säädettäisi nimenomaisesti vankeusrangaistusta suorittavien ja tuomitsemattomien vapautensa menettäneiden erillään pitämisestä säilytystilassa. Kuten perusteluissa tuodaan esille, sääntely on sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen. Oikeusministeriö painottaa vahvasti, että sääntely tulisi pyrkiä saattamaan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Tältä osin huomionarvoista on, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin myös kotimaisen valtiosäännön osalta kuuluu ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tässä on huomioitava erityisesti myös perustuslain 22 §:ssä oleva perus- ja ihmisoikeuksien suojaamis- ja edistämismääräys.

3 luvun 3 §. Vapauden menettäneiden majoitustilat. Pykälän perusteluissa todetaan, että säilytystila tulisi varustaa suihkutiloilla siten, että vapautensa menettäneellä olisi mahdollisuus päivittäiseen peseytymiseen. Tämä on noussut esiin myös eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoissa normaalisuusperiaatteen mukaisena. Tästäkin olisi syytä ottaa laintasoinen säännös vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamiseksi.

Vaikka perusteluissa on asianmukaisesti sinänsä kuvailtu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sisältöä, perustelujen ja sääntelyn nojalla jää epäselväksi, missä määrin tässä laissa säännelty

säilytystilat täyttävät ihmisoikeussopimusten samoin kuin Suomen valtiosäännön vaatimukset vankien ihmisarvoisesta kohtelusta esimerkiksi siitä, onko vapautensa menettäneellä kaikissa tilanteissa oikeus yksityisyyden suojaan WC-käynnin osalta. Kuten perusteluista käy ilmi, niin puutteelliset olosuhteet säilytystiloissa voivat johtaa jopa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuksen 3 artiklan rikkomiseen, mitä on pidettävä vakavana ihmisoikeusloukkauksena. Myös Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentissa todetaan, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän lisäksi perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei muutenkaan saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Myönteisenä asiana on pidettävä sitä, että nyt 3 luvun 3 §:n 1 momentissa todetaan, että vapautensa menettäneellä tulee olla pääsy WC-tiloihin kaikkina vuorokaudenaikoina. Perusteluista kuitenkin ilmenee, että yksityisyyden suoja ei välttämättä toteudu WC:tä käytettäessä kaikissa säilytystiloissa, vaikka tähän pyrkimys olisikin. Oikeusministeriö pitää tätä erityisen ongelmallisena vapautensa menettäneen yksityisyyden suojan kannalta ja, kuten perusteluista ilmenee, niin kysymys voisi mahdollisesti aktualisoitua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaamisena, kun ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut yksityisyyden suojaa muiden puutteellisten säilytystilan olosuhteiden yhteydessä.

Perusoikeuksien rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, eikä rajoituksia, erityisesti yksityiselämän suojan ytimeen meneviä, voida perustella vain puuttuvista resursseista johtuvista syistä. Vapautensa menettäneellä tulisi olla oikeus yksityisyyden suojaan WC:tä käytettäessä. Tätä asiaa ja siihen liittyviä perus- ja ihmisoikeusrajoituksia ei ole käsitelty kattavasti säätämisyjärjestysperusteluissa muuta kuin WC-tilojen valvontaa liittyvässä kysymyksessä, eikä ole tarkemmin tuotu esiin, kuinka julkisen vallan tulee aktiivisesti saattaa asia vastamaan myös kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

3 luvun 5 §. Ulkoilu. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan vapautensa menettäneelle on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä, jollei vapautensa menettäneen terveydentila taikka säilytystilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Vapautensa menettäneen oikeus ulkoiluun päivittäin on noussut esiin kansainvälisessä valvontakäytännössä ja tämän osalta on havaittu puutteita. Näin ollen itse säännöstekstin ja sitä koskevien perustelujen osalta tulisi olla selkeää, että mahdollisuus ulkoiluun on annettava. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”säilytystilaan, jossa ei olisi lainkaan ulkoilun järjestämiseen soveltuvia tiloja tai alueita, ei tulisi sijoittaa vapautensa menettäneitä, joiden vapaudenmenetyksen ennakoitaan kestävän pidempään kuin 24 tuntia (s. 103).” Kyseinen kohta on syytä nostaa lain tasolle, jotta itse pykälästä kävisi ilmi, että ulkoilumahdollisuus tulisi käytännössä olla mahdollista järjestää kansainvälisten suositusten mukaisesti. Perusteluissa täsmennetään, että ulkoilu ei voi ajoittua yöaikaan. Tämäkin täsmennys olisi hyvä ilmetä myös laista.

Pykälän 6 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan vapautensa menettäneiden saatavilla tulee olla luettelo, josta käyvät ilmi säilytystilaa ja sen henkilökunnan toimintaa valvovat viranomaiset sekä ihmisoikeuksien toteutumista valvovat toimielimet, jolle vapautensa menettäneillä on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus. Säännös vastaisi mm. vankeuslain 4 luvun 4 §:ää. Säännöstä on pidettävä asianmukaisena. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, tulisiko myös tässä momentissa olevat tiedot olla saatavilla 1 momentin mukaisesti yleisimmillä käytetyillä kielillä.

3 luvun 6 §. Tupakointi. Pykälän 1 momentin mukaan vapautensa menettäneelle tulee järjestää mahdollisuus tupakkalain (549/2016) 73 §:ssä tarkoitettuun tupakointiin omalla kustannuksellaan tupakkalaissa säädetyt tupakointikiellot ja -rajoitukset huomioon ottaen vähintään kerran päivässä, jollei vapautensa menettäneen terveydentila taikka säilytystilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä.

Perusteluissa todetaan, että tupakointi olisi toteutettava siten, ettei siitä aiheudu sivulliselle haittoja. Nyt 1 momentissa todetaan, että tulee olla ”mahdollisuus tupakkalain (549/2016) 73 §:ssä tarkoitettuun tupakointiin omalla kustannuksellaan tupakkalaissa säädetyt tupakointikiellot ja –rajoitukset huomioon ottaen.” Viittaus tupakkalakiin jää hieman epäselväksi ja säännöksen varsinainen sisältö täsmentyy vasta perustelujen kautta sen osalta, miten ja missä tilassa tupakointi

on mahdollista. Perusteluissa mm. todetaan, että tupakointi on mahdollista sisätiloissa lähinnä tupakkalain 76 §:ssä tarkoitetussa erillisessä tupakointitilassa. Sääntelyä tulisi täsmentää tältä osin ja/tai vähintään sisällyttää täsmällisemmät viittaukset tupakkalakiin mm. tupakointia koskevan tilan osalta.

Pykälän 1 momentissa on myös maininta, jonka mukaan vapautensa menettäneellä on oikeus tupakoinnin vieroitusoireiden hoitoon osana 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettua terveyden- ja sairaanhoitoa. Lausuma sinänsä vastaa perustuslakivaliokunnan uusinta lausuntokäytäntöä koskien vankeuslainsäädäntöä. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli täydennettävä siten, että siinä turvataan säännösperustaisesti oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota täsmällisempään ilmaisuun laissa, jossa säädettäisiin myös ”oikeudesta nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen”.

3 luvun 5 ja 6 §:n 2 momentti. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta ulkoilumahdollisuuteen, joka ei siis koskisi poliisilain 2 luvun 2, 5, 9 tai 10 §:n nojalla vapautensa menettänyttä. Vastaava poikkeus sisältyisi myös 3 luvun 6 §:n 2 momenttiin tupakointimahdollisuuden osalta. Edellä mainittua rajausta perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa joko käytännöllisillä syillä (ei käytännössä usein ehdi ulkoilla tai tupakoida) tai henkilön päihtymyksen, aggressiivisuuden tai muun vastaavan häiriökäyttäytymisen perusteella. Edellä on käynyt ilmi, että vapaudenmenetyksensä ei oikeuta muiden oikeuksien rajoittamista vaan ne tulee oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Käytännölliset syyt sekä yksittäisten henkilöiden mahdollinen häiriökäyttäytyminen eivät vielä oikeuta poikkeamaan kategorisesti tiettyjen henkilöryhmien mahdollisuudesta ulkoiluun tai tupakointiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös poliisilain nojalla vapautensa menettäneiden oikeutta ei tulisi rajoittaa enempää kuin on perusteltua ja välttämätöntä tapauskohtaisessa harkinnassa. Täten ulkoilun tai tupakoinnin epääminen tulisi rajata perusteltuun arvioon henkilön terveydentilan tai järjestyksen ja turvallisuuden riskistä yksittäistapauksissa, eikä siihen minkä perusteen nojalla henkilö on vapautensa menettänyt.

3 luvun 7 §. Vapautensa menettäneen oikeus kirjallisuuteen ja tiedotusvälineiden seurantaan. Pykälän 1 ehdotuksen mukaan vapautensa menettäneelle on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus seurata televisio- ja radio-ohjelmia sekä sanomalehtiä, ellei sille ole estettä pakkokeinolain 4 luvun nojalla päätetystä yhteydenpidon rajoittamisesta. Pykälän 2 momentti koskee kirjallisuuden ja lehtien saatavilla oloa, ellei siihen ole estettä pakkokeinolain 4 luvun nojalla päätetyn yhteydenpidon rajoittamisen vuoksi. Pykälän 3 momentissa todetaan vielä, että edellä mainitut momentit eivät sovellu lyhytaikaiseen säilytystilaan, jota käytetään alle 36 tunnin ajaksi.

Oikeusministeriölle jää epäselväksi, miltä osin yhteydenpitorajoitus voisi olla esteenä lehtien lukemiselle ja toisin päin, miltä osin lehtien tai kirjallisuuden seuraamisesta voisi aiheutua tosiasiallista vaaraa yhteydenpidon rajoituksen toteutumiselle. Kirjallisuuden ja lehtien seuraamisen oikeuden sitominen kategorisesti yhteydenpitorajoitukseen vaikuttaa suhteettomalta ja osin epä johdonmukaiselta ja sitä voidaan pitää ongelmallisena niin sivistyksellisten oikeuksien kuin myös syyttömyysolettaman näkökulmasta, mihin viitataan myös esitysluonnoksessa (s. 8). Asiassa tulee myös huomioida esimerkiksi 1 luvun 3 §:n mukainen normaalisuusperiaate. Epäselväksi jää myös, miksi lyhyemmässä säilytysajassa ei tarjottaisi mahdollisuutta edes jonkinlaiseen kirjallisuuteen tai lehtien lukemiseen.

3 luvun 9 §. Siirrosta ilmoittaminen. Pykälän 1 momentin mukaan vapautensa menettäneen tarkoitetusta siirrosta ilmoittaminen lähiomaiselle tai muulle läheiselle voidaan, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämisen merkittävän vaarantumisen estämiseksi, päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä lykätä enintään kaksi vuorokautta kiinniottamisesta ja ilmoittamista kiinniotetun siirtämisestä voidaan lykätä tai se voidaan jättää tekemättä. Säännöksestä ei ilmene, voidaanko päätöksestä valittaa, mutta ainakaan se ei kuulu 13 luvun 1 §:n muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin. Tältä osin säännös poikkeaisi merkittävästi lain 2 luvun 2 §:n mukaisesta vapaudenmenetyksen ilmoittamisvelvollisuudesta läheiselle, missä päätös ilmoituksen lykkäämisestä tai tekemättä jättämisestä tulee saattaa pidätetyn tai kiinni otetun pyynnöstä tuomioistuimen tutkittavaksi.

Säännöksessä puhutaan myös siirrosta ilmoittamisen lykkäämisestä ”kaksi vuorokautta kiinniottamisesta”. Koska kiinniottamisesta tulee kuitenkin ilmoittaa erikseen 2 luvun 2 §:n nojalla, niin osin jää avoimeksi tämän pykälän suhde viimeksi mainittuun ilmoitusvelvollisuuteen. Joka tapauksessa valmistelevalle ministeriölle tulisi jatkovalmistelussa esittää lisäselvitystä, onko ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisesta mahdollisuus valittaa, ja jos näin ei ole, niin perustella miksi. Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että tämän pykälän mukaan ilmoitus siirtämisestä voidaan lykätä (ilman aikarajaa?) tai jättää kokonaan tekemättä lähiomaiselle tai muulle läheiselle.

3 luvun 11 §. Päihtymyksen vuoksi kiinni otetun sijoittaminen ja selviämishoito. Esitysluonnoksessa tehdään melko kattavasti selkoa putkakuolemista. Edellä tässä lausunnossa on jo tarkasteltu yleisemmällä tasolla aiheen merkitystä perusoikeuksien kannalta. Ottaen huomioon että putkakuolemat linkittyvät keskeisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään, niin asiaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Esitysluonnoksessa tuodaan ensinnäkin esiin, että valtaosa putkakuolemista koskee päihtyneinä säilöön otettuja ja päihteiden käytöllä ja varsinkin alkoholilla on vahva yhteys putkakuolemiin. Samalla on todettu, että putkakuolemia voitaisiin ehkäistä selviämishoidon kehittämällä ja sillä, että yhä suurempi osa päihtyneistä toimitettaisiin selviämishoitoon sen sijaan, että heitä sijoitettaisiin poliisin säilytystiloihin. Myös oikeusasiamies on ottanut kantaa selviämishoidon kehittämiseen (EOAK 4103/2016, 31.7.2019).

Nyt sääntelyn 1 momentin mukaan poliisilain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa päihtymyksen vuoksi kiinniotettu, joka ei käyttäytymisellään aiheuta vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle on mahdollisuuksien mukaan toimitettava selviämishoitoasemalle tai muuhun hoitopaikkaan, jolle vapautensa menettäneestä voida huolehtia muulla tavoin. Edellä mainitusta ei vielä ilmene, kuinka nyt ehdotettavalla sääntelyllä pyritään muuttamaan asiantilaa ja ehkäisemään putkakuolemia, joiden ehkäisemisessä olisi tärkeää, että poliisin säilytystilojen sijaan henkilöitä, jotka eivät aiheuta vaaraa käyttäytymisellään, sijoitettaisiin ensi sijassa selviämishoitoon. Toisin sanoen tulisi lähtökohtaisesti toimia niin, että päihtynyt, joka ei aiheuta käyttäytymisellään vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle, olisi toimitettava selviämishoitoasemalle tai muuhun hoitopaikkaan, eikä vain ”mahdollisuuksien mukaan”.

Asiassa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota kunnan järjestämisvastuuseen, jotta selviämishoitoa koskevia palveluita on riittävästi tarjolla, eikä niissä ole alueellisesti suuria eroja. Asia jää tältä osin avoimeksi tässä esitysluonnoksessa, kun tämä kunnan järjestämisvastuu sidotaan sote-uudistukseen, kuten myös osin esitysluonnoksen terveydenhuoltoon koskeva 5 luku. Selvää on se, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, etenkin henkeen ja terveyteen liittyvissä asioissa, ja tämä tarkoittaa mm. selviämishoidon kehittämistä sekä lisäksi osaavan ja riittävän asiantuntemuksen turvaamista myös niille päihtyneille, jotka syystä tai toisesta selviämishoidon sijaan toimitetaan poliisin säilytystiloihin.

Pykälän 3 momentissa säädetään päätösvallasta päihtyneen henkilön ottamisesta joko selviämishoitoon tai vaihtoehtoisesti ottamisesta poliisin säilytystilaan. Säännös on erittäin avoin ja siinä ei oikein ole päätöksentekoa rajaavia kriteerejä, eikä sitä täsmennetä perusteluissa. Tätä on pidettävä ongelmallisena, kun kyse on kuitenkin henkeen ja terveyteen liittyvästä päätöksestä. Säännöksestä ei esimerkiksi ollenkaan ilmene, mikä siinä mainittujen toimijoiden päätösten välinen suhde, jos ne poikkeavat toisistaan ja lisäksi ilmaisu ”sen toiminnassa vastuussa oleva henkilö” on osin epämääräinen, eikä sitä täsmennetä samoin kuin ei sitä, mitä kaikkea tarkoitetaan selviämishoitoasemalla ja muulla hoitopaikalla.

3 luvun 12 §. Päätösvalta. Pykälän 2 momentin mukaan vapautensa menettäneen vaatetuksesta tai perusruokavaliosta poikkeamisesta annetaan päätös vapautensa menettäneen erillisestä pyynnöstä. Pyyntöä päätöksen tekee säilytystilan esimies. Kyseessä on valituksenalainen hallintopäätös, jonka osalta muutoksenhaun toteutuminen on osin riippuvainen siitä, että vapautensa menettänyt pyytää siitä erillistä päätöstä. Päätöksen tekeminen erikseen pyynnöstä vaikuttaisi poikkeavan hallintolain 43 §:stä. Oikeusministeriö lähtökohtaisesti suhtautuu varauksella siihen, että päätös olisi saatavissa vain erikseen pyynnöstä, koska menettely ehkäisee hyvän hallinnon takeita ja mahdollisesti vaikuttaa myös negatiivisesti oikeusturvaan. Säännöksestä ei myös ilmene, miten vapautensa menettänyttä informoitaisiin oikeudesta pyytää erillistä päätöstä. Asiasta tulee esittää

lisäselvitystä muun muassa sen osalta, onko tarkoitus poiketa hallintolaista ja miksi tämä mahdollinen poikkeaminen katsotaan perustelluksi.

4 LUKU

4 luvun 1 §. Omaisuuden hallussapidon rajoittamisen edellytykset. Esitysluonnoksen pykälä poikkeaa osin vastaavasta tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:stä, eikä perusteluista ilmene kovin selkeästi syytä tähän muuta kuin todetaan, että ”poliisin säilytystila eroaa huomattavasti tutkintavankilasta muun muassa vapaudenmenetyksen vaiheen ja keston, vapaudenmenetyksen perusteeseen liittyvien toimenpiteiden, usein vapautensa menettäneiden tilan, säilytystilojen ominaisuuksien ja tilassa säilytettävien eri perusteilla vapautensa menettäneiden määrän osalta (s. 111)”. Nyt pykälän 1 momentissa säännellään ensin poikkeukset ja vasta 3 momentissa on pääsääntö, jonka mukaan vapautensa menettänyt saa säilytystilassa pitää hallussaan vähäisen määrän henkilökohtaista omaisuutta, ellei 1 tai 2 momentista muuta johdu. Tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tutkintavanki saa vankilassa pitää hallussaan kohtuullisen määrän henkilökohtaista omaisuutta. Lisäksi 4 momentin mukaan poliisilain 2 luvun 2, 5, 9 tai 10 §:n nojalla vapautensa menettänyt saa pitää hallussaan ainoastaan välttämätöntä henkilökohtaista omaisuutta. Viimeksi mainittu vaikuttaisi jälleen perustuvan kategoriseen oikeuden rajoittamiseen muista poikkeavasti tiettyyn kiinniottoperusteeseen perustuen, eikä perusteltuun arvioon yksittäistapauksessa oikeuksien rajoittamisen välttämättömyydestä. Edellä mainittuja eroja on jonkin verran perusteltu, mutta pykälä kokonaisuudessa muodostuu vaikeasti hahmotettavaksi ja poikkeaa tutkintavankeuslain vastaavasta rajoituksesta.

4 luvun 7 §. Päätösvalta. Pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden hallussapidon epäamisestä säilytystilassa 1 §:n 1—3 momentin nojalla ja tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua rahaa tai maksuvälineitä koskevasta asiasta annetaan päätös vapautensa menettäneen erillisestä pyynnöstä. Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä 3 luvun 12 §:n osalta todettuun.

5 LUKU

5 luvun 1 §. Terveysten- ja sairaanhoito. Pykälän 1 momenttiin on lisätty seuraava lause: ”*Poliisin on turvattava vapautensa menettäneen pääsy tällaiseen hoitoon.*” Tätä on pidettävä erittäin perusteltuna ottaen huomioon jo aikaisemmin lausunnossa esiin tuodut näkemykset. Perusteluissa vielä täsmennetään, että ”säännöksen tarkoituksena olisi korostaa erityisesti sen huomioimista, että poliisin tulee organisaationa huolehtia siitä, että vapautensa menettäneen valvonta on vapaudenmenetyksen aikana kaikissa tilanteissa järjestetty siten, että etenkin vapautensa menettäneen tarve kiireelliseen hoitoon voitaisiin riittävän nopeasti havaita (s. 119)”.

5 luvun 6 §. Sairastumisesta ilmoittaminen. Pykälän mukaan vapautensa menettäneelle on varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen vakavasta sairastumisestaan tai vammautumisestaan. Kyseistä lisäystä on pidettävä erittäin perusteltuna ja se vastaa pitkälti tutkintavankeuslain 6 luvun 6 a §:ää. Toisin kuin viimeksi mainitussa pykälässä, tässä laissa kuitenkin ilmoitusvelvollisuutta vakavasta sairaudesta tai vammautumisesta voidaan rajoittaa, mikäli vapauden menettäneen oikeutta yhteydenpitoon on rajoitettu pakkokeinoluvun 4 luvun nojalla. Perusteluissa todetaan, että velvollisuutta tilaisuuden varaamiseen ei kuitenkaan olisi, jos pakkokeinolain 4 luvun nojalla asetettu yhteydenpidon rajoitus estäisi ilmoittamisen.

Edellä mainittu vaikuttaa antavan kuvan, että läheiselle ilmoittaminen voitaisiin kategorisesti kieltää, mikäli vapauden menettäneeseen kohdistuu yhteydenpitorajoitus. Pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa todetaan, että yhteydenpitoa lähiomaiseen saadaan rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä kiinniottamisen, pidättämisen tai tutkintavankeuden tarkoituksen toteuttamiseksi. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, missä määrin on suhteellisuusperiaatteen mukaista tai edes johdonmukaista evätä sairaudesta tai vammautumisesta ilmoittaminen läheiselle vedoten pakkokeinolain 4 luvun yhteydenpitorajoitukseen. Säännös ei vaikuta perustellulta ja sitä tulisi muuttaa vastaamaan tutkintavankeuslain muotoilua tai esittää erittäin kattavat perustelut, miksi ilmoituksen epääminen olisi perusteltua ja missä tilanteissa, eikä viitata vain yleisesti pakkokeinolain yhteydenpitorajoitukseen.

6 LUKU

6 luvun 2 §. Viestin lukeminen. Perustuslakivaliokunta on jo vakiintuneessa ratkaisukäytännössään korostanut, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoissa rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54, PeVL 12/1998 vp, s. 6, PeVL 34/2001 vp, s. 5, PeVL 20/2005 vp, s. 5, PeVL 34/2014 vp, s. 3). Viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen tietynlaisesta perustellusta syystä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi (PeVL 34/2014 vp, s. 3). Tähän pykälään lisättäisiin tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentin vastaava säännös siitä, että lukemiseen oikeuttava päätös voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi. Tutkintavankeuslain yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kahden viikon aika on mahdollinen mutta esityksen mukaan tarkoitus ei ole muuttaa valiokunnan asettamaa lukemisen kynnystä, joka on myös jatkossa korkea ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava (PeVL 34/2014, s. 3).

6 luvun 9 §. Sähköpostin ja internetin käyttö. Pykälän 1 momentissa on 24 tunnin aikaraja, jonka jälkeen lupa voidaan antaa sähköpostin ja internetin käyttöön. Pykälä on rajatumpi kuin vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa olevat pykälät, mutta osin tätä eroa perustellaan. Harkittavaksi voisi tulla, onko 24 tunnin aikarajaa pidettävä melko pitkänä, jos käytössä kyse on kuitenkin toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvä välttämätön syy vai tulisiko tietyssä tilanteissa olla mahdollisuus näiden asioiden hoitamiseen, asian vakavuudesta riippuen, vuorokauden sisällä. Aikarajaa tulisi perustella ainakin tarkemmin.

8 LUKU

8 luvun 1 §. Valvonta säilytystilassa. Tätä pykälää on pidettävä erittäin perusteltuna lisänä lakiin ja myös tämän pykälän perustelut ovat asianmukaisesti laaditut. Niistä ilmenee mm. pyrkimys täsmällisempään sääntelyyn valvonnan osalta mutta samalla on tuotu esiin, myös hallintovaliokunnan lausuntoon vedoten, että valvonnan täsmällinen määrittäminen säännöksiin on vaikeaa, kun tilannekohtaiseen turvallisuuteen vaikuttavat monet asiat (s. 136). Tästä huolimatta oikeusministeriö muistuttaa, että perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Näin ollen perussäännökset valvonnasta ja siihen liittyvästä menettelystä tulee olla lain tasolla, etenkin jos valvonnalla on tässä merkitystä vaaratilanteiden tai esimerkiksi putkakuolemien ehkäisemisessä.

8 luvun 3 §. Säilytystilan järjestyssääntö ja tutkinnan erillisuus. Pykälän 1 momentin mukaan on tärkeää, että perussäännökset löytyvät laista ja järjestyssäännössä annetaan vain näitä tarkentavia määräyksiä.

Pykälän 2 momentissa pyritään tutkintavastuun ja säilytysvastuun selkeämpään erottamiseen, mitä halutaan perusteluiden mukaan vahvistaa etenkin, kun kysymys on merkityksellinen perustuslain 21 §:n osalta ja asian on noussut esiin laillisuusvalvonnassa ja kansainvälisessä valvontakäytännössä. Perusteluissa todetaan, että ”säilytystilassa sellejä tai muita majoitukseen tarkoitettuja tiloja ei tule käyttää esitutkintatoimenpiteisiin eikä poliisitutkintatoimenpiteisiin, kuten kuulusteluihin, vaan menettelyt tulee toteuttaa säilytystilan ulkopuolella tai säilytystilassa erikseen tähän tarkoitukseen varatuissa tiloissa (s. 140)”. Kyseinen lause ei kuitenkaan näin selkeästi ilmene suoraan laista vaan 2 momentissa todetaan, että ”poliisilaitoksella tulee olla henkilöstölle osoitetut määräykset esitutkintatoimenpiteitä varten erillisesti varatuista säilytystilan tiloista --- jotka ovat tarpeen tutkintavastuun ja vapautensa menettäneiden säilytysvastuun erillisyyden toteutumisen varmistamiseksi”. Pykälän 2 momentissa tulisi aluksi todeta: ”*Säilytystilassa sellejä tai muita majoitukseen tarkoitettuja tiloja ei tule käyttää esitutkintatoimenpiteisiin eikä poliisitutkintatoimenpiteisiin, kuten kuulusteluihin, vaan menettelyt tulee toteuttaa säilytystilan ulkopuolella tai säilytystilassa erikseen tähän tarkoitukseen varatuissa tiloissa* (tai muu vastaava ilmaisu) ja tämän jälkeen säätää, että tästä tulee varmistua em. määräysten kautta. Myös tässä on kuitenkin huolehdittava, että perussäännökset yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista ovat laissa samoin kuin muut lain alaan kuuluvat asiat.

8 luvun 5 §. Tekninen valvonta säilytystilassa. Pykälän 1 momentin mukaan säilytystilan alueen ja tilojen 1 §:ssä tarkoitettuun valvontaan voidaan käyttää teknistä valvontaa. Pykälän perusteluista käy ilmi, että valvontaa voisi kohdistua myös tietyissä tilanteissa WC-tiloihin. Yllä on jo arvioitu säilytystilojen WC-tiloja yksityisyyden suojan ja muutenkin ihmisarvoa loukkaavan kohtelun näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään lausunut teknisestä valvonnasta vankilan alueella ja tiloissa. Valiokunta on todennut yksiselitteisesti, että valvontaa ei kuitenkaan saa käyttää vankien asuinselleissä, WC-tiloissa, pukeutumistiloissa tai muissa vastaavissa paikoissa (PeVL 36/2020 vp, s. 6). Sääntely on tältä osin ongelmallinen perustuslakivaliokunnan käytännön, perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Sääntelyjärjestysperusteluissa on todettu, että yksityisyyden suoja voitaisiin toteuttaa kameroiden suuntaamisella tai muulla vastaavalla tavalla, mutta selkeänä lähtökohtana tulee olla edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto.

8 luvun 6 §. Kiinniottaminen. Pykälässä säädettäisiin säilytystilassa toimivien virkamiesten kiinniotto-oikeudesta. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi säilytystilan johtajan ja vartiointitehtävissä toimivan virkamiehen oikeudesta ottaa säilytystilan tai poliisiaseman tiloissa tai sen alueella kiinni henkilö, jos kiinniottaminen on välttämätöntä henkilölle tai omaisuudelle aiheutuvan vaaran torjumiseksi taikka rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Ehdotettu momentti vastaisi sisällöltään pitkälti tutkintavankeuslain 12 luvun 6 §:ää sekä vankeuslain 17 luvun 6 §:ää.

Näitä pykälä poikkeavalla tavalla säädettäisiin lisäksi 2 momentissa vartiointitehtävissä toimivalla virkamiehellä on säilytystilan tai poliisiaseman tiloissa tai alueella tai vartiointitehtävään liittyvällä kuljetustehtävällä oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on vangittava tai otettava säilöön. Edellä mainittu vastaisi poliisin toimivaltuuksia ja näin ollen 2. lakiehdotuksen mukaan pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että kyseinen momentti soveltuisi myös vartiointitehtävissä toimivaan virkamieheen. Toisin sanoen vartiointitehtävissä oleva virkamies voisi ottaa kiinni rikoksesta epäillyn, joka on määrätty pidätettäväksi tai vangittavaksi. Vartiointitehtävissä oleva virkamies saa lisäksi ottaa tuomioistuimen pääkäsittelyn tai päätösharkinnan aikana kiinni vastaajan, jonka vangitsemista on vaadittu tuomitsemisen yhteydessä, jos kiinniottaminen on tarpeen hänen poistumisensa estämiseksi.

Kiinniotto-oikeuksia koskevia toimivaltuuksia on käsitelty sääntelyjärjestysperusteluissa. Niissä muun muassa todetaan, että ”viranomaisresurssien taloudellisen käytön kannalta välttämätöntä, että myös vartiointitehtävissä toimiva virkamies voi ottaa etsintäkuulutetun henkilön kiinni, jos henkilö esimerkiksi tulee säilytystilaan tai poliisiaseman alueelle tapaamiseen tai vastaavasta syystä, jonka yhteydessä etsintäkuulutus tulee vartiointitehtävissä toimivan virkamiehen tietoon henkilöllisyyden tarkastuksen yhteydessä (s. 182)”. Perusteluista myös todetaan, että ”kiinniottoa koskevat toimivaltuudet olisi lakiehdotuksissa täsmällisesti rajattu poliisiaseman ja säilytystilan alueeseen sekä vartiointitehtävään liittyviin kuljetustehtäviin. Sääntely ei myöskään laajentaisi vartiointitehtävissä toimivan virkamiehen toimivaltuuksia muilta osin, esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämistä koskien (s. 182-183).” Edellä mainitun kohdan olisi syytä ilmetä myös lain tasolla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3). Valiokunta painottaa, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus (PeVL 67/2018 vp, s. 3). Toisaalta myös muihin lakeihin, kuten tullilain 33 §:ään, sisältyy muiden viranomaisen kiinniotto-oikeuksia ja perustuslakivaliokunta on arvioinut näitä ratkaisukäytännössään (PeVL 6/2016 vp, s. 3-4).

Merkitystä tässä asiassa on sillä, että 9 luvun 6 § on rajattu säilytystilaan tai poliisiaseman tiloihin tai alueeseen tai vartiointitehtävään liittyvään kuljetustehtävään, eikä kyse ole yleisestä kiinniotto-

oikeutta koskevasta toimivaltuudesta. Tältä osin on tosin huomionarvoista, että 2. lakiehdotuksen pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n 2 momentti ei ole vastaavalla tavalla rajattu tiettyyn paikkaan tai tehtävään. Sääntelyä tulee täsmentää tai esittää perustelut tälle eroavaisuudelle, etenkin kun sääntämisyjärjestysperusteluissa sanotaan, että kiinniotta koskevat toimivaltuudet olisi em. tarkoitetulla tavalla täsmällisesti rajattuja.

10 LUKU

10 luvun 3 §. Tehostettu valvonta. Pykälässä säädettäisiin uudesta turvaamistoimenpiteestä. Kyseinen turvaamistoimenpide ei sisältyisi myöskään voimassa olevaan tutkintavankeuslakiin tai muihin vastaaviin lakeihin. Pykälän 1 momentin mukaan poliisilain 2 luvun 2, 5, 9 tai 10 §:n nojalla vapautensa menettänyt voidaan terveydentilan seuraamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi sijoittaa tilaan, jossa häntä voidaan 8 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla teknisellä valvonnalla jatkuvasti tai satunnaisesti valvoa. Toisessa momentissa puolestaan todetaan, että muu kuin 1 momentissa tarkoitettu vapautensa menettänyt voidaan enintään 24 tunnin ajaksi vapaudenmenetyksen alkamisesta sijoittaa tilaan, jossa häntä voidaan teknisellä valvonnalla jatkuvasti tai satunnaisesti valvoa, jos se on tarpeen vapautensa menettäneen terveydentilan seuraamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 1 momentti sisältää kategorisen rajoituksen tietyn kiinniottoperusteen perusteella vapautensa menettäneille, kun taas muiden vapauden menettäneiden osalta tilannetta arvioidaan tapauskohtaisen harkinnan kautta, jossa katsotaan valvonnan olevan perusteltua terveydentilan seuraamiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi. Oikeusministeriö on jo usean muun tässä esitysluonnoksessa olevan pykälän osalta todennut, että vapaudenmenetyks ei itsessään oikeuta muita rajoituksia vaan niiden välttämättömyyttä tulee arvioida kunkin rajoituksen ja perusteen osalta erikseen yksittäistapauksissa. Näin ollen oikeusministeriölle jää epäselväksi, miksi myös poliisilain 2 luvun 2, 5, 9 tai 10 §:n nojalla vapautensa menettäneiden tehostettu valvonta ei perustu sen arviointiin, että valvonta on perusteltua yksittäistapauksissa heidän terveydentilan seuraamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi, mitä sinänsä voidaan pitää asianmukaisena keinona turvata jopa vapautensa menettäneiden henkeä ja terveyttä. Toiseksi jatkovalmistelussa olisi vielä syytä täsmentää tehostetun valvonnan suhdetta saman luvun mukaisiin toimivaltuuksiin (4 § tarkkailu ja 5 § erityistarkkailu).

10 luvun 11 §. Tarkemmat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset tarkkailun ja eristämistarkkailun täytäntöönpanosta, sitomiseen käytettävistä välineistä, voimankäyttövälineistä ja 9 §:ssä tarkoitettujen päätösten kirjaamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaa. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että laista ei löydy perussäännöstä mm. voimankäyttövälineistä, eikä esimerkiksi turvaamistoimenpiteiden täytäntöönpano voi jäädä kokonaan asetuksessa säädettäväksi. Myös pykälän 2 momentissa säädettäisiin sisäministeriön asetuksessa asioista (kuten erityisesti oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä tai voimakeinojen käytön valvonnasta), joista tulee säätää laissa tai vähintäänkin valtioneuvoston asetuksesta, kun perussäännökset ovat laissa.

11 luku 2 §. Kuljetuksen kesto. Pykälä vastaa tutkintavankeuslain 14 luvun 2 §:ä. Kuitenkin viimeksi mainitun pykälän 3 momentti eli säännös siitä ”*jos kuljetus tavanomaista vanginkuljetusreittiä tai välinettä käyttäen kestää kuljetuksen syy, kuljetusmatkan pituus tai tutkintavangin terveydentila huomioon ottaen kohtuuttoman kauan, kuljetukseen on käytettävä muuta reittiä tai välinettä*” on tässä perusteluissa (s. 163). Se tulisi nostaa lain tasolle tutkintavankeuslaissa olevan pykälän mukaisesti.

13 LUKU

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö toteaa muutoksenhakua koskevasta 13 luvusta, että sen säännökset parantavat oikeusturvaa verrattuna nykyiseen lakiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Luettelo valituskelpoisista ratkaisuista ei kuitenkaan ole suositeltava sääntelytapa, eikä se toimi välillisenä valituskieltona (PeVL 20/2005 vp, PeVL 15/2012 vp, PeVL 34/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2005 vp todennut, että kun vankeuslain ko. pykälässä oli mainittu yksityiskohtaisen luettelon lisäksi myös muut ko. lain nojalla tehdyt yleislain nojalla valituskelpoiset

ratkaisut, luettelo ei vastannut perustuslakivaliokunnan suositusta, mutta ei ollut perustuslain kannalta ongelmallinen. Tällä perusteella oikeusministeriö katsoo, että myös nyt ehdotetun 13 luvun 1 §:n salliva luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä on mahdollinen, kun se sisältää myös 7 kohdassa mainitun muun valituskelpoisen ratkaisun. Näin todetaan myös pykälän perusteluissa ja esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriö esittää muutamia huomautuksia muutoksenhakua koskevasta sääntelystä:

13 luvun 1 §:n 1 momentissa ei pidä sanoa ”saa vaatia oikaisua tai valittaa”, koska oikaisuvaatimus ja valitus eivät ole vaihtoehtoisia muutoksenhakukeinoja. Ilmeisesti näiden päätösten osalta on tarkoitettu käytettävän ensi sijaisesti oikaisuvaatimusvaihetta. Valitusoikeus oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen seuraa yleislaeista, sitä ei tarvitse enää erikseen todeta.

13 luvun 1 ja 2 § alkavat määrittelyllä, kuka saa tai ei saa hakea muutosta. Määritelmä ei ole kuitenkaan kattava. Muullakin taholla, kuten esimerkiksi tapaajalla 1 §:n 2 momentissa todetulla tavalla, voi olla muutoksenhakuoikeus. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 1 § voisi alkaa esimerkiksi seuraavasti: ”Oikaisua saa vaatia päätökseen, joka koskee...”. Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan oikaisuvaatimusoikeus/valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tätä määritelmää ei ole varmaankaan tarkoitus tässä laissa kaventaa eikä leventää, joten muutoksenhakuun oikeutettua tahoa ei ole tarpeen eikä aiheellista tässä määritellä. Tämän seurauksena 1 §:n 2 momentin voi poistaa ehdotuksesta.

2 §:n muutoksenhakukiellot vaikuttavat pääosin perustelluilta, kun ne koskevat sellaisia päätöksiä, joissa viranomaisella on laaja harkintavalta ja ne liittyvät ennen kaikkea tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Kuitenkin ne olisi syytä perustella vielä yksityiskohtaisemmin, jokainen muutoksenhakukiello erikseen. 1 momentin 5 kohdan osalta oikeusministeriö huomauttaa, että ainoastaan se seikka, että kyse on lyhytaikaisesta valvonta- ja tarkkailutoimenpiteestä, ei ole riittävä peruste muutoksenhakukiellon säätämiseksi.

13 luvun 3 ja 4 §:n muutoksenhakuajat ovat huomattavan lyhyet, eikä niitä ole perusteltu pykälien kohdalla tai säätämisyjärjestysperusteluissa oikeusturvan toteutumisen kannalta. Mahdollistavatko näin lyhyet muutoksenhakuajat tosiasiallisesti muutoksenhaun ja esimerkiksi oikeusavun saamisen?

Lisäksi 13 luvun 3 §:n viittaus olisi syytä kirjoittaa aineelliseen muotoon esimerkiksi seuraavasti: ”Oikaisuvaatimukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolaissa säädetään.”

13 luvun 4 §:ssä yksi viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin olisi riittävä. Nyt viittaus on sekä 1 että 4 momentissa. Viittaus voisi olla omana momenttinaan esimerkiksi muodossa: ”Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään”. Näin se kattaisi sekä valituksen tekemisen että asian käsittelyn.

13 luvun 5 §:ssä voisi käyttää yleisesti käytettyä termiä ”muutoksenhaku” termin ”oikaisuvaatimuksen tai valituksen” sijaan ja yleisesti käytettyä termiä ”muutoksenhakuviranomainen” termin ”oikaisuvaatimusta käsittelevän poliisilaitoksen poliisipäällikön tai valitusta käsittelevän hallinto-oikeuden” sijaan.

13 luvun 5 §:n 2 momentti on turhaa päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 108 §:n 1 momentin kanssa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 13 luvun 7 § asetuksenantovaltuus oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja käsittelystä ei ole perusteltu, kun sitä koskevat säännökset ovat hallintolaissa.

Henkilötietojen suoja

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan uutta lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (jäljempänä 1. lakiehdotus) ja muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (jäljempänä 3. lakiehdotus). Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan lakiehdotuksessa on kyse rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä (s. 186). Toisaalta 3. lakiehdotuksen nykytilaa koskevassa osiossa todetaan, että EU:n yleistä tietosuoja-

asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia (1050/2018) sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun kyse on poliisin lupahallinnollisista tehtävistä tai muista kuin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvista valvontatehtävistä.

Ottaen huomioon, että esityksen nykytilan kuvauksessa tuodaan ilmi, että osa poliisin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle, oikeusministeriö huomauttaa, että esityksen perusteluja tulisi täsmentää siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi, miltä osin on kysymys rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalle kuuluvasta käsittelystä ja miltä osin mahdollisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle kuuluvasta käsittelystä. Asialla on merkitystä muun muassa rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että mikäli jatkovalmistelun yhteydessä käsittelyn arvioidaan olevan joiltakin osin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla, tulee esityksessä arvioida muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädettyä käsittelyn oikeusperustetta sekä kansallisen liikkumavaran käyttöä.

Henkilötietojen suoja koskevaa erityissäätelyä ehdotetaan 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 ja 2, 5 ja 6 §:ssä sekä 3. lakiehdotuksen 6 §:ssä. Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 5 ja 6 §:t sekä 3. lakiehdotuksen 6 § vaikuttavat ongelmattomilta. Oikeusministeriö tarkastelee tässä lausunnon osiossa ainoastaan 1. lakiehdotuksen 1 ja 2 §:iä.

1. lakiehdotuksen

8 luvun 1 ja 2 §. 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneitä ja säilytystilaa on valvottava ja valvonta kirjattava siten kuin vapauten kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytystilan järjestys, säilytysvarmuus, vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus, vapautensa menettäneiden päihtymysaste ja terveydentilan seuraaminen sekä rikoksen estäminen edellyttävät. Säännöskohtaisen perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa mainittu valvonnan kirjaaminen tarkoittaisi, että tarkastuskierrokset, vapautensa menettäneiden kuljetukset ja muut säilytystilasta poistumiset, terveydenhuollon ammattihenkilön käynnit, tapaamiset ja vastaavat säilytyksen ja valvonnan kannalta perustellut tiedot tulisi luvun 2 §:n mukaisesti kirjata asianmukaisella tavalla.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 1 §:n suhde ehdotettuun 2 §:än jää epäselväksi. Jatkovalmistelussa pykälien välistä suhdetta tulisi täsmentää ja avata perusteluissa tarkemmin.

1. lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:n 1 momentin 1–7 kohtien mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, edellä 1 §:ssä tarkoitetun valvonnan yhteydessä ja sen edellyttämällä tavalla voidaan kirjata tietoja, jotka liittyvät 1) säilytystilaan ottamiseen ja säilytystilasta poistumiseen; 2) omaisuuden hallussapitoon ja käyttöön; 3) välttämättömiin terveydenhuoltoon koskeviin kirjauksiin; 4) tapaamisiin ja muihin yhteyksiin säilytystilan ulkopuolelle; 5) turvaamistoimenpiteisiin ja voimakeinojen käyttöön; 6) tekniseen valvontaan ja 7) perushuoltoon ja muihin säilytystilan päivittäisiin toimintoihin ja tapahtumiin.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentin 3 kohdan välttämättömissä terveydenhuoltoon koskevissa kirjauksissa olisi kysymys säilytysturvallisuuden kannalta välttämättömistä kirjauksista henkilön terveydentilasta, terveydentilan tutkimusten ja hoidon ajankohdasta ja niistä seuraavista toimenpiteistä, jotka vaikuttavat henkilön säilyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan koskien tietosuoja-asetusta täydentävää ja täsmentävää kansallista tietosuojalakia todennut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Lisäksi valiokunta on

kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunta on lisäksi todennut, että laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on pidettävänä selvänä, että myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyltä edellytetään täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetun 8 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säännöstä, jossa voitaisiin *kirjata* erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia terveystietoja, jotka liittyisivät välttämättömiin terveydenhuoltoon *koskeviin kirjauksiin*. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, ehdotettua säännöstä ei voida pitää riittävän täsmällisenä. Kohdassa jää epäselväksi, mitä ovat välttämättömät terveydenhuoltoon koskevat kirjaukset, johon valvonnan yhteydessä voitaisiin kirjata tietoja. Jatkovalmistelun yhteydessä ehdotetun kohdan täsmällisyyttä on syytä arvioida uudelleen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota niin ikään mainitun pykälän 7 kohtaan, jonka mukaan valvonnan yhteydessä ja sen edellyttämällä tavalla voidaan kirjata tietoja, jotka liittyvät perushuoltoon ja muihin säilytystilan päivittäisiin toimintoihin ja tapahtumiin. Ehdotettua säännöksen tarkoitusta tai sisältöä ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin avattu. Oikeusministeriö toteaa, että säännös on erittäin väljä, joka voisi mahdollistaa henkilötietojen tai erityistä suojelua edellyttävien henkilötietojen käsittelyä hyvinkin laajasti. Jatkovalmistelussa säännöstä ja sen perusteluista tulee täsmentää ja tarkkarajaistaa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet -

Jakelu SM Sisäministeriö
SM PO Lainsäädäntöyksikkö

Tiedoksi