

Asia: VN/26860/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuomioistuimen määräämästä pääsykiellosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Tuomioistuimen määräämä pääsykielto

SPJL pitää esityksen tavoitetta työ- ja asiointiturvallisuuden parantamisesta kannatettavana. SPJL pitää perusteltuna, että sääntelyn keskiössä ovat nimenomaan henkilöiden henki, terveys, vapaus ja turvallisuus eikä pelkästään omaisuusintressien suojaaminen.

SPJL pitää myönteisenä, että esityksessä tunnistetaan työyhteisön suojaamisen tarve tilanteissa, joissa häiriökäyttäytyminen ei välttämättä henkilöidy yhteen työntekijään vaan kohdistuu laajemmin tietyssä tilassa työskenteleviin tai asioiviin henkilöihin. Tämä lähtökohta on tärkeä myös viranomaistoiminnassa. Valtion viranomaisten henkilöstöön voi työtehtävissä kohdistua uhkaavaa, häiritsevää tai epäasiallista käyttäytymistä, joka vaikuttaa koko työyhteisön turvallisuuteen ja virkatehtävien häiriöttömään hoitamiseen.

Esityksen mukainen tuomioistuimen määräämä pääsykielto on kuitenkin rajattu myymälöihin. SPJL pitää tätä rajausta perusoikeuksien näkökulmasta ymmärrettävänä, mutta samalla kiinnittää huomiota siihen, ettei sääntely sellaisenaan tarjoa vastaavaa ennakkollista suojaa valtion viranomaisten asiakaspalvelutiloihin, kuten poliisin, syyttäjälaitoksen tai tuomioistuinten tiloihin. Esitysluonnoksessa todetaan, ettei kaikkien viranomaisten hallinnoimien tai julkisia palveluita tarjoavien paikkojen osalta ole erityissääntelyä henkilön pääsyn tai oleskelun rajoittamisesta. Tämä on valtion virkamiesten työturvallisuuden kannalta olennainen huomio.

SPJL katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, onko viranomaisten asiakaspalvelu- ja toimitiloissa työskentelevien virkamiesten suojaksi nykyisin riittävät ja selkeät oikeudelliset keinot tilanteissa, joissa sama henkilö toistuvasti vaarantaa henkilöstön työrauhaa tai turvallisuutta. Vaikka nyt ehdotettu tuomioistuimen määräämä pääsykielto voidaan tässä vaiheessa rajata myymälöihin,

viranomaisten henkilöstöön kohdistuvia vastaavia tilanteita ei tule jättää kokonaan sääntelyn kehittämisen ulkopuolelle.

Tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta esitys merkitsisi uuden asiaryhmän syntymistä käräjäoikeuksiin. Pääsykieltoasia tulisi vireille kirjallisella hakemuksella, ja tuomioistuimen tehtäväksi tulisi hakemuksen käsittely, tiedoksiannot, asian mahdollinen valmistelu, pääkäsittely, ratkaisun laatiminen sekä ratkaisua koskevien tietojen ilmoittaminen rekisteriin. Tämä vaikuttaa paitsi tuomareiden myös tuomioistuinten kansliahenkilöstön tehtäviin. Kansliahenkilöstöllä on käytännössä keskeinen rooli asioiden vireillepanossa, asiakirjahallinnassa, tiedoksiannoissa ja rekisterimerkintöihin liittyvissä työvaiheissa.

SPJL pitää tärkeänä, että uuden asiaryhmän vaikutuksia ei arvioida yksinomaan tuomioistuinten kokonaiskustannusten näkökulmasta, vaan myös henkilöstövaikutuksina. Erityisesti tiedoksiantoihin voi liittyä käytännön haasteita, koska pääsykieltoratkaisun rikosoikeudellinen merkitys edellyttää, että kieltoon määrätty henkilö on saanut tiedon kiellosta. Tämä voi lisätä kansliahenkilöstön työmäärää ja edellyttää selkeitä menettelyohjeita.

Paikan haltijan antama pääsykielto ja julkisrauhan rikkominen

SPJL pitää rikoslain julkisrauhan rikkomista koskevan säännöksen täsmentämistä tärkeänä ja kannatettavana. Säännöksen täsmentämisellä voi siten olla merkitystä myös valtion viranomaisten tiloissa, vaikka tuomioistuimen määräämä pääsykielto rajattaisiin myymälöihin.

Esimerkiksi poliisin, syyttäjä- ja ulosottolaitosten sekä tuomioistuinten tiloissa työskentelevä kanslia- ja asiakaspalveluhenkilöstö toimii usein ensimmäisenä kontaktina viranomaisessa asioiville henkilöille. Näissä tehtävissä kohdataan myös tilanteita, joissa asiakkaan käyttäytyminen on uhkaavaa, häiritsevää tai muutoin virkatehtävien häiriötöntä hoitamista vaarantavaa. Selkeämpi rikosoikeudellinen sääntely siitä, että annetun kiellon vastainen palaaminen julkisrauhan suojaamaan tilaan voi olla rangaistavaa, tukee henkilöstön työrauhaa ja turvallisuutta.

SPJL pitää tärkeänä, että paikan haltijan antaman pääsykiellon edellytykset ja menettelytavat ovat käytännössä selkeitä. Erityisen tärkeää tämä on viranomaistiloissa, joissa on samalla huolehdittava sekä henkilöstön turvallisuudesta että kansalaisten oikeudesta asioida viranomaisessa. Kiellon antamisen tulee perustua asianmukaiseen ja hyväksyttävään syyhyn, ja sen sisällön tulee olla henkilölle selvästi ilmaistu. Esityksessä todetaan, että rangaistavuus edellyttäisi muun ohella sitä, että kielto on annettu selkeällä tavalla ja että kiellon antajalla on ollut oikeus antaa tällainen kielto.

SPJL katsoo, että jatkovalmistelussa olisi hyvä korostaa viranomaisten tarvetta saada käytännön ohjeistusta siitä, kuka viranomaisorganisaatiossa voi antaa pääsyä koskevan kiellon, missä muodossa kielto tulisi antaa, miten se dokumentoidaan ja miten henkilöstö toimii mahdollisessa rikkomistilanteessa. Ilman selkeitä menettelytapoja vastuu voi käytännössä jäädä yksittäisille virkamiehille, mikä ei ole virkamiesvastuun eikä henkilöstön oikeusturvan kannalta perusteltua.

Toimivaltuudet pääsykieltojen valvomiseksi

Esityksessä ehdotetaan poliisille nimenomaista tehtävää valvoa tuomioistuimen määräämiä pääsykieltoja. Poliisilakiin lisättäisiin säännökset poliisin toimivallasta poistaa henkilö pääsykiellolla suojatusta tilasta tai estää hänen pääsynsä sinne. Lisäksi poliisi voisi tietyin edellytyksin ottaa henkilön kiinni, jos lievemmat toimenpiteet eivät riittäisi estämään kiellon rikkomisen jatkumista.

SPJL pitää poliisin toimivaltuuksien täsmentämistä perusteltuna. Poliisin virkatehtävissä on välttämätöntä, että toimivaltuudet ovat täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettyjä, erityisesti silloin kun tehtävässä puututaan henkilön liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai vapauteen. Esityksen lähtökohta, jonka mukaan poliisin toimivalta tuomioistuimen määräämän pääsykiellon valvonnassa perustuisi suoraan tuomioistuimen ratkaisuun, selkeyttäisi poliisin toimintaa ja vähentäisi tulkinnanvaraisuutta.

Samalla SPJL korostaa, että sääntely lisää poliisin tehtäviä. Vaikka esityksessä arvioidut asiamäärät ovat valtakunnallisesti melko rajallisia, tehtävät voivat käytännössä kohdentua epätasaisesti. Häiriökäyttäytymisen arvioidaan esityksessä keskittyvän erityisesti suuriin kaupunkeihin ja keskusta-alueille, mikä voi tarkoittaa, että myös pääsykieltojen valvontaan liittyvät tehtävät kuormittavat erityisesti tiettyjä poliisilaitoksia ja toimipisteitä.

Poliisin tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää, että pääsykieltoa koskevat tiedot ovat poliisin käytettävissä nopeasti, luotettavasti ja operatiiviseen käyttöön soveltuvassa muodossa. Esityksessä todetaan, että pääsykieltoa koskevat tiedot tallennettaisiin poliisin henkilörekisteriin ja että tuomioistuimen olisi ilmoitettava pääsykieltoa koskevista ratkaisuista rekisteriin. SPJL pitää tätä välttämättömänä, mutta korostaa, että tietojärjestelmien toimivuus on varmistettava ennen lain voimaantuloa.

On tärkeää, että poliisille ei synny epäselvää tai tosiasiallisesti aliresursoitua valvontatehtävää. Uuden sääntelyn toimeenpano edellyttää koulutusta, käytännön ohjeistusta ja riittäviä järjestelmämuutoksia. Erityisesti kenttätoiminnassa on oltava selvää, milloin kyse on tuomioistuimen määräämän pääsykiellon rikkomisesta, milloin paikan haltijan antaman kiellon rikkomisesta ja mitä toimivaltuutta missäkin tilanteessa sovelletaan.

Henkilötietojen käsittely

SPJL pitää henkilötietojen käsittelyä koskevia ehdotuksia viranomaistyön kannalta merkittävänä. Poliisin henkilöstölle syntyy käytännössä vastuu arvioida, täyttyvätkö tietojen luovuttamisen edellytykset ja mitkä tiedot ovat kussakin tapauksessa välttämättömiä pääsykiellon hakemiseksi. Kysymys on salassa pidettävistä ja mahdollisesti arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittelyssä virkamiesvastuu ja tietosuojavelvoitteet korostuvat.

SPJL pitää perusteltuna, että tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömyyteen ja rajattuun käyttötarkoitukseen. Esityksen mukaan elinkeinonharjoittaja saisi käyttää poliisilta saamiaan tietoja vain pääsykiellon hakemiseksi, eikä tietoja saisi säilyttää kauempaa kuin käyttötarkoitus edellyttää. Tämä raja on tärkeä rekisteröityjen oikeuksien sekä poliisin tietojen luotettavan ja hyväksyttävän käytön kannalta.

Poliisin virkamiesten näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, että tietojen luovuttamista koskeva menettely ohjeistetaan yksityiskohtaisesti. Ohjeistuksessa tulisi käsitellä ainakin sitä, millä tavoin elinkeinonharjoittajan pyyntö tehdään, miten pyynnössä yksilöidään pääsykieltihakemuksen kohteena oleva myymälä ja tapahtumat, miten poliisi arvioi välttämättömyyttä, mitä tietoja voidaan luovuttaa ja miten luovutuspäätökset dokumentoidaan. Ilman selkeitä menettelyjä yksittäisille virkamiehille voi jäädä liian suuri tulkintavastuu.

Tuomioistuineläytöksen näkökulmasta henkilötietojen käsittely liittyy erityisesti pääsykieltoratkaisujen tallentamiseen ja ilmoittamiseen. Esityksen mukaan tuomioistuimen on ilmoitettava ratkaisusta, jolla pääsykielto on määrätty, kumottu tai sitä on muutettu, poliisin rekisteriin heti. Tämän lisäksi ratkaisua koskevat tiedot tallennetaan oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon. Näissä työvaiheissa tuomioistuinten kansliahenkilöstön rooli on käytännössä merkittävä.

SPJL korostaa, että tietojärjestelmien ja tiedonsiirron toimivuus on myös henkilöstön oikeusturvakysymys. Jos järjestelmät eivät tue selkeää ja virheetöntä tiedonkulkua, vastuu mahdollisista viiveistä tai virheistä voi käytännössä kohdistua yksittäisiin virkamiehiin. Tämän vuoksi tietojärjestelmämuutosten, käyttöohjeiden ja koulutuksen tulee olla valmiina ennen sääntelyn voimaantuloa.

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

SPJL pitää esitystä kokonaisuutena pääosin kannatettavana. Työ- ja asiointiturvallisuuden parantaminen sekä toistuvaan vakavaan häiriökäyttäytymiseen puuttuminen ovat hyväksyttäviä ja tärkeitä tavoitteita. Esitys voi myös välillisesti vahvistaa käsitystä siitä, että virkamiehiin ja virkatehtäviä hoitaviin henkilöihin kohdistuva uhkailu, häirintä ja väkivallan uhka edellyttävät nykyistä toimivampia oikeudellisia keinoja.

SPJL:n keskeinen huomio on kuitenkin se, että esityksen viranomaisvaikutuksia tulee arvioida realistisesti. Esityksessä todetaan, että ehdotukset lisäävät jonkin verran poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työtä, mutta muutokset voitaisiin toteuttaa nykyisten määrärahojen puitteissa. SPJL katsoo, että tämä arvio ansaitsee vielä jatkovalmistelussa huolellisen tarkastelun. Uusi asiaryhmä tuomioistuimissa, poliisin uusi valvontatehtävä, pääsykiellon rikkomista koskevat rikosasiat, henkilötietojen käsittelyä koskevat menettelyt ja tietojärjestelmämuutokset aiheuttavat kaikki konkreettisia työvaiheita virkamiehille.

SPJL ei pidä riittävänä arviota siitä, ettei laajempaa koulutusta tarvittaisi. Sääntely liittyy useisiin viranomaistoiminnan kannalta vaativiin kysymyksiin: liikkumisvapauden rajoittamiseen, poliisin toimivaltuuksiin, rikosoikeudelliseen vastuuseen, tiedoksiantoihin, henkilötietojen käsittelyyn ja tuomioistuimen ratkaisujen täsmällisyyteen. Näistä syistä poliisin, tuomioistuinlaitoksen ja syyttäjälaitoksen henkilöstölle tulee järjestää riittävä perehdytys ennen sääntelyn voimaantuloa.

SPJL kiinnittää lisäksi huomiota viranomaisten omien toimitilojen ja asiakaspalvelutilojen turvallisuuteen. Esityksessä ehdotettu tuomioistuimen määräämä pääsykielto rajautuu myymälöihin, mutta julkisrauhan rikkomista koskevan sääntelyn täsmennys on merkityksellinen myös virastojen ja muiden julkisrauhan suojaamien tilojen kannalta. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, ovatko viranomaisten käytössä olevat keinot riittäviä tilanteissa, joissa henkilö toistuvasti häiritsee viranomaisen toimintaa tai vaarantaa virkamiesten työrauhaa ja turvallisuutta.

Edellä esitetyin perustein SPJL kannattaa esityksen tavoitteita, mutta korostaa jatkovalmistelussa viranomaisten käytännön toimintaedellytysten, henkilöstövaikutusten, koulutuksen, tietojärjestelmien ja virkamiesten työturvallisuuden huomioon ottamista.

Thurin Jesper
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL r.y.