

Asia: VN/26860/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Tuomioistuimen määräämä pääsykielto

1 TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄÄMÄ PÄÄSYKIELTO

1.1 UUDEN LAINSÄÄDÄNNÖN TARVE

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu (s. 12) liikkeenharjoittaja voi jo nykyisin esim. häiriökäyttäytymisen tai jatkuvan näpistelyn perusteella kieltää toisen henkilön pääsyn hallinnoimaansa liikehuoneistoon. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan julkisrauhan suojaaman paikan haltijan antaman kiellon vastaisesti suojattuun paikkaan menemisen voidaan katsoa olevan jo nykyisin rangaistavaa julkisrauhan rikkomisena.

Myymälällä on oikeus valita asiakkaansa ja kieltää asiakkaan sisäänpääsy, mutta tätä oikeutta ei ole tarkoitettu mielivaltaiseksi tai syrjiväksi. Sisäänpääsyn estämiselle on oltava yksilökohtaiset perustellut syyt, eikä myymälä saa syrjiä asiakkaita esimerkiksi etnisen tai kansallisen alkuperän, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muiden henkilöön liittyvien syiden perusteella.

Käsittääkseni pääsykieltoja myymälöihin määrätään ennen muuta sarjanäpistelijoille. Ravintoloihin on perinteisesti määrätty porttikieltoja henkilöille, jotka ovat aiheuttaneet niissä häiriöitä. Kysymys on siis vanhasta yksilökohtaisia ”porttikieltoja” koskevasta käytännöstä, joihin ainakin ravintoloissa usein liittyy kiellon voimassaolon määräaika. Käytännössä porttikieltoja ravintoloihin ovat jakaneet ravintoloiden ovimiehet tai ravintolapäälliköt.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 12) on mainittu esimerkkinä tapaus, jossa Helsingin kärjäoikeus tuomitsi vastaajan julkisrauhan rikkomisesta, kun tämä oli rikkonut ravintolan määräämää porttikieltoa, josta hän oli ollut tietoinen, menemällä ravintolaan ja näin aiheuttamalla ravintolalle vähäistä suurempaa haittaa (Helsingin kärjäoikeus 10.10.2019, asianro R 18/7130).

Voimassa olevassa julkisrauhan rikkomista koskevassa rikoslain 24 luvun 3 §:ssä on kriminalisoitu oikeudeton tunkeutuminen liike-tilaan. Säännöksessä ei ole määritelty, mitä ilmaisulla "tunkeutuu" tarkoitetaan. Lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 184/1999 vp, s. 19 ja 23–24) on todettu, että tunkeutumisen käsitteeseen sisältyy jonkinlaisen esteen ohittaminen tai murtaminen. Este voi olla laadultaan fyysinen, mutta myös vain sanallinen kielto. Tunkeutuminen viittaa sanana tilanteisiin, joissa sisään menemiseen ei ole oikeutta. Julkisrauhan rikkomisen suojan tarkoituksena on ennen kaikkea se, että suojatuissa tiloissa yleensä työskentelee tai oleskelee ihmisiä, joiden rauhaa ja yksityisyyttä on tarkoitus suojella. Tunkeutumisen käsitettä on arvioitu oikeuskäytännössä esimerkiksi Helsingin hovioikeuden ratkaisussa HelHO:2013:8.

Uuden lainsäädännön vaihtoehtona hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 43) on käsitelty sitä, että esityksessä ei lainkaan ehdotettaisi säännöksiä tuomioistuimen määräämästä pääsykiellosta, vaan ainoastaan täsmennettäisiin rikoslakia siltä osin, että toimijan itse antaman pääsykiellon rikkominen olisi rangaistavaa. Kuitenkin hallituksen esityksessä on jo aiemmin katsottu, että toimijan itse antaman pääsykiellon rikkominen on jo nykyisin rangaistavaa julkisrauhan rikkomisena. Tässä suhteessa perustelut vaikuttavat ristiriitaisilta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään uutta kriminalisointia rikoslain 16 luku 9 b §:ään (Tuomioistuimen määräämän pääsykiellon rikkominen). Vakiintuneiden kriminalisointiperiaatteiden (ks. esim. LaVM 5/2025 vp) mukaan uusille kriminalisoinneille tulee olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve. Sama koskee perusoikeuksien rajoittamiselle määriteltyjä yleisiä edellytyksiä (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8).

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole esitetty juurikaan perusteita sille, miksi nykyinen käytäntö, joka mahdollistaa porttikieltojen määräämisen ja niiden rikkomisesta tuomittavan rangaistuksen, ei riittäisi. Tältä osin perusteluja on täydennettävä. Viittaaminen hallitusohjelman kirjauksiin ei riitä. Valtioneuvoston oikeuskansleri on useaan otteeseen todennut hallituksen esityksiä koskeneissa valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissaan, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (ks. esim. OKV/1814/21/2024).

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei onnistuta sen lisäarvon kuvaamisessa, jota tuomioistuimen määräämä pääsykielto tuottaisi verrattuna siihen, että kysymys olisi ”pelkästä” kauppiaan antamasta porttikiellosta. Kun kauppiaan antaman porttikiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus ja tuomioistuimen antaman pääsykiellon rikkomisesta enintään vuoden vankeusrangaistus, vankeusrangaistuksen enimmäismäärien ero tuskin aiheuttaisi

merkittävää yleisestävää pelotevaikutusta, joka lisäisi nimenomaan tuomioistuimen antaman pääsykiellon tehokkuutta verrattuna kauppiaan antamaan porttikieltoon.

Eri asia on, että poliisin, vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivallan mahdolliset epäselvyydet sen suhteen, millä perusteella liikkeenharjoittajan antaman pääsykiellon kohteena olevan henkilön pääsy voidaan estää tai hänet poistaa tilasta, saattavat perustellusti edellyttää lainsäädännön selventämistä.

1.2 TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄÄMÄN PÄÄSYKIELLON PERUSTEET

Luonnostellun uuden lain 1 §:n mukaan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan taikka muun vakavan ja toistuvan häirinnän torjumiseksi voitaisiin määrätä pääsykielto yleisön käytettävissä olevaan myymälään. Pääsykieltoa ei voitaisi määrätä apteekkiin. Muutokset eivät vaikuttaisi paikan haltijan oikeuteen rajoittaa henkilön pääsyä myymälään.

Mikäli painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää uutta sääntelyä, rajanveto ja perustelut sen osalta, miksi sääntelyä tarvitaan vain myymälöissä eikä esimerkiksi kauppahalleissa, toreilla, kirpputoreilla, hoteleissa, ravintoloissa, elokuvateattereissa, teattereissa, stadioneilla, kuntosaleilla, uimahalleissa, partureissa ja kampaamoissa ja siis monissa muissakin vastaavissa paikoissa kuin myymälöissä, jää hallituksen esityksen luonnoksen valossa ohueksi. Esimerkiksi kampaamoissa ja kuntosaleilla myydään myös erilaisia tuotteita, joten rajanveto myymälän ja muiden liiketilojen välillä jää myös epäselväksi.

Vaikuttaa niin ikään jossain määrin erikoiselta, että kauppias voi antaa sarjanäpistelijälle porttikiellon ilman kuulemista ja ilman muodollista prosessia, mutta tuomioistuin ei voisi kuulemisen ja pääkäsittelyn jälkeenkään antaa pääsykieltoa näpistelijälle kuin tilanteessa, jossa kysymys olisi myös henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta rikoksesta eli käytännössä ryöstöstä. Käsittääkseni olisi johdonmukaisempaa ajatella, että varsinkin väkivaltaa tai uhkauksia sisältävissä selvissä tapauksissa pääsy myymälään kiellettäisiin oikeudenkäyntiä nopeammassa summaarisessa menettelyssä eli kauppiaan omalla päätöksellä välittömästi eikä siis niin, että vakavimmat tapaukset, joissa ehdottomasti tarvittaisiin nopeaa pääsykieltoa vietäisiin hitaaseen käräjäoikeusmenettelyyn.

Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 44) mukaan ”erinäiset olosuhteet” voivat puoltaa sitä, että pääsykiellon määräämistä koskevan arvioinnin ja päätöksenteon tekee tilanteesta ulkopuolinen viranomainen. Tällaisesta tilanteesta olisi luonnoksen mukaan kysymys erityisesti silloin, kun henkilön pääsy tilaan tulisi kieltää henkilön aiheuttamien uhka- ja väkivaltatilanteiden perusteella, koska tällöin myös kiellon antamiseen voi kytkeytyä vaara henkilöön kohdistuvasta oikeudenloukkauksesta.

Edellä todetulla ”vaaralla” tarkoitetaan hallituksen esityksen luonnoksessa ilmeisesti sitä, että kauppias voisi joutua kostotoimenpiteiden uhriksi, mikäli hän määrää itse porttikiellon, mutta mikäli pääsykiellon määräisi tuomioistuin kauppiaan hakemuksesta, asiaan ei kytkeytyisi tällaista vaaraa. En ole vakuuttunut ajatuksenkulun johdonmukaisuudesta tältä osin.

Mikäli pääsykiellon määrääminen uhka- ja väkivaltatilanteiden jälkeen on aiheellista ja välttämätöntä, kauppias tuskin jäisi laatimaan hakemusta käräjäoikeudelle ja odottamaan käräjäoikeuden pääkäsittelyä ja päätöstä sekä mahdollista muutoksenhakua hovioikeuteen vaan hän määräisi joka tapauksessa asiakkaalle heti porttikiellon myymäläänsä. Vaikka käräjäoikeus hylkäisi vaatimuksen pääsykiellon määräämisestä, kauppiaan porttikielto jäisi silti voimaan, koska luonnostellun säännöksen mukaan ”laki ei vaikuta paikan haltijan oikeuteen rajoittaa henkilön pääsyä myymälään.”

Oikeuden määräämä pääsykielto verrattuna itse annettuun porttikieltoon saattaisi kuitenkin tuoda kauppiaalle jonkinlaista lisäarvoa tilanteissa, joissa kauppias kääntyy poliisin puoleen ja poliisi voi tietojärjestelmistään todeta myymälään tunkeutuneen henkilön olevan oikeuden määräämässä pääsykiellossa. Tällaisessa tilanteessa tiedolla voi olla vaikutusta tehtävän kiireellisyysluokitteluun ja tilanteen arviointiin muutenkin.

1.3 PÄÄSYKIELLON SISÄLLÖN TÄSMÄLLISYYS JA TARKKARAJAISUUS

Esitetyn tuomioistuimen määräämästä pääsykiellosta annetun lain 3 §:n mukaan pääsykieltoon määrätty henkilö ei saa mennä pääsykiellolla suojattavaan myymälään ”tai sen välittömään läheisyyteen” sen mukaan kuin asiaa koskevassa ratkaisussa tarkemmin yksilöidään. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5), jotta rajoituksen kohde voi ennakoida, millainen käyttäytyminen on kiellettyä.

Käsitteelle ”välitön läheisyys” ei laissa aseteta mitään sisällöllisiä kriteerejä, joiden perusteella tuomioistuin määrittäisi alueen laajuuden. Rajanveto jää siten kokonaan yksittäistapauksellisen ratkaisukäytännön varaan ilman laintasoista ohjausta. Tämä ei ole ongelmatonta perusoikeuksien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta, koska kiellon kohteen tosiasiallinen mahdollisuus ennakoida kielletyn alueen laajuus on rajoituksen ennakoitavuuden kannalta keskeistä, eikä pelkkä ratkaisussa tapahtuva yksilöinti täysin korvaa laintasoisen ohjauksen puutetta.

Tältä osin on syytä erottaa toisistaan kaksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaa, kumulatiivista vaatimusta; yhtäältä lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ja toisaalta oikeusturvajärjestelyjen riittävyys (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5). Ehdotettu menettely, jossa pääsykiellosta tehdään kirjallinen ja perusteltu ratkaisu (8 §) ja ratkaisusta ilmoitetaan kiellon kohteelle (9 §), vastaa oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä koskevaan vaatimukseen: kiellon kohde

saa tiedon siitä, mihin kiello häntä velvoittaa, ja voi hakea ratkaisuun muutosta. Tämä ei kuitenkaan korvaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta, jonka tarkoituksena on ohjata ja rajata tuomioistuimelle jätettävää harkintavaltaa jo lain tasolla, ei ainoastaan tuottaa kiellon kohteelle jälkikäteistä tietoa yksittäisessä ratkaisussa tehdystä rajauksesta. Ilman laissa säädettyä sisällöllistä kriteeriä "muun alueen" määrittämiselle tuomioistuimen harkinta ei ole säädösten ohjattua, vaikka lopputulos ilmoitettaisiinkin asianmukaisesti kiellon kohteelle.

Lisäksi ehdotetun lain 3 §:n ja siihen liittyvien 6 ja 8 §:n sanamuodot eivät ole tältä osin keskenään yhtenevät. Kiellon aineellisen sisällön määrittävä 3 § sitoo rajoituksen sanamuotonsa mukaan myymälään "tai sen välittömään läheisyyteen". Hakemusta koskeva 6 §:n 1 momentin 2 kohta ja ratkaisua koskeva 8 §:n 1 momentin 5 kohta sen sijaan puhuvat myymälän lisäksi "mahdollisesta muusta alueesta" tätä enää millään tavoin "välittömään läheisyyteen" sitomatta. Säännöksistä ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko 6 ja 8 §:ssä tarkoitettu "muu alue" ymmärrettävä ainoastaan 3 §:ssä jo mainitun "välittömän läheisyyden" tarkemmaksi yksilöinniksi, vai voisiko tuomioistuin näiden menettelysäännösten nojalla tosiasiallisesti määrätä kiellon ulottuvan laajemmalle kuin mitä 3 §:n aineellinen tunnusmerkistö mahdollistaa. Kysymys ei ole pelkästään säädöstekninen, koska 3 § on se säännös, johon kiellon kohteen käyttäytymisvelvoite ja lopulta myös rikosvastuu kiinnittyvät, eikä menettelysäännöksissä käytetty laajempi ilmaisu saa johtaa siihen, että rangaistavan käyttäytymisen ala tosiasiallisesti määräytyisi aineellista säännöstä laajemmin.

Tämä epä johdonmukaisuus kytkeytyy myös esitysluonnoksessa itsessään tunnistettuun blankorangaistustekniikan ongelmallisuuteen. Koska pääsykiellon rikkominen ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi (RL 16 luvun 9 b §) viittaamalla nimenomaan "8 §:ssä tarkoitettuun ratkaisussa yksilöityyn kieltoon", ratkaisussa tehtävä alueellinen rajausta muodostaa tosiasiallisesti osan rangaistavuuden sisällöstä. Esitysluonnoksen 12.3-jaksossa todetaan, että tällaiseen sääntelytekniikkaan – jossa rangaistussäännös saa asiallisen sisältönsä toisaalla tehtävästä yksilöinnistä – perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi ja edellyttänyt, että valtuutusketjut ovat täsmällisiä ja että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I; PeVL 12/2021 vp, s. 14). Esitysluonnoksessa tätä arviointia sovelletaan kuitenkin ainoastaan rangaistussäännöksen omaan muotoiluun, ei siihen lain taseeseen kriteeristöön, jonka nojalla tuomioistuin täyttää "muun alueen" sisällön 6 ja 8 §:n nojalla. Koska juuri tämä sisältö määrittää rangaistavan käyttäytymisen alan yksittäistapauksessa, myös sitä koskevan sääntelyn täsmällisyys on arvioitava blankorangaistustekniikkaa koskevan vaatimustason mukaisesti. Esitysluonnoksen nykyinen tarkastelu ei tältä osin ole riittävä.

Rajauksen täsmällisyydellä on merkitystä myös kolmansien kannalta. Ehdotettujen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 a ja 42 a §:n mukaan vartijalla ja järjestyksenvalvojalla olisi toimivalta puuttua tilanteeseen, kun kiellon vastainen meneminen on "ilmeistä". Jos alueen laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti ilman laintasoista ankkuria, myös näiden yksityisten toimijoiden edellytykset arvioida ilmeisyyttä perustuvat yksinomaan siihen, miten hyvin he kulloinkin tuntevat yksittäisen ratkaisun sisällön. Tämä on eri kysymys kuin kiellon kohteen oma tiedonsaanti 9 §:n nojalla, eikä jälkimmäinen turvaa ensin mainitun toteutumista.

Edellä todetun perusteella jatkovalmistelussa olisi syytä yhdenmukaistaa 3, 6 ja 8 §:n sanamuodot siten, ettei "muun alueen" ja "välittömän läheisyyden" keskinäinen suhde jää tulkinnanvaraiseksi; sisällyttää lakiin edes yleisluontoinen aineellinen kriteeri, jonka nojalla tuomioistuimien sijoitus kiellon alueellisen laajuuden kiellon tarkoitukseen ja välttämättömyyteen; ja arvioida tätä kriteeristöä nimenomaisesti blankorangaistustekniikkaa koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tarkkuudella, koska ratkaisussa tehtävä aluerajaus vaikuttaa suoraan rangaistavan käyttäytymisen alaan.

1.4 OIKEUDENKÄYNTI

Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 57) mukaan pääsykieltoasia tulisi vireille tuomioistuimeen tehdyllä hakemuksella. Aloitteen pääsykiellon määrittämiseksi voisi tehdä myymälää hallinnoiva elinkeinonharjoittaja. Se, kenellä olisi oikeus edustaa myymälää pääsykiellon hakemisessa sekä muutoin asian tuomioistuinkäsittelyssä, määräytyisi oikeushenkilön edustamista koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Koska luonnostellusta laista puuttuu myymälän määritelmä, voi esimerkiksi tavarataloympäristö aiheuttaa puhevallan suhteen ongelmia. Voidaan kysyä, onko perinteinen tavaratalo, jonka osastoilla ja kerroksissa toimii nykyisin eri tuotemerkkejä edustavia itsenäisiä yrityksiä, yksi vai useampi myymälä ja mikä erottaa sen kauppakeskuksesta, joka ilmeisesti ei ole myymälä. Niin ikään on epäselvää, hallinnoiko myymälää se taho, jonka nimissä esimerkiksi tilan ensisijainen vuokrasopimus on, vai yrittäjä, joka vastaa myymäläliiketoiminnasta.

Vaikuttaa selvältä, että yksityinen turvallisuusalan toimija ei voisi hakea myymälää hallinnoivan yrittäjän puolesta pääsykieltoa. Myymälää hallinnoiva yrittäjä voisi luonnollisesti kuitenkin valtuuttaa esimerkiksi turvallisuusalan toimijan käyttämän asianajajan tai lupalakimiehen hoitamaan asian.

Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 57) mukaan käräjäoikeuteen toimitettavaan hakemukseen tulisi liittää mahdollinen kiellon määrittämistä tukeva selvitys, kuten kameravalvontatallenteet, yksityisten turvallisuuspalveluiden raportit ja todistajien kertomukset. Todistajien kertomuksilla ei voitane tässä yhteydessä tarkoittaa muita kuin kirjallisia tai muuten tallennettuja todistajankertomuksia. Sellaisten käyttäminen todisteina oikeudenkäynnissä on kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n mukaan lähtökohtaisesti kielletty. Tältä osin hallituksen esityksen luonnosta on selvennettävä.

Pääsykieltoasian pääkäsittelyssä tuomioistuimessa noudatettaisiin yleisiä menettelysäännöksiä, erityisesti oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain pääkäsittelyä koskevia säännöksiä. Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 25) mukaan pääsykiellon määrittämisen edellytysten arviointi

olisi käytännössä parhaiten toteutettavissa lähestymiskieltoasian käsittelyä vastaavalla tavalla oikeudenkäynnissä.

Lähestymiskieltoa koskevissa oikeusasiamiehen kanslian aikaisemmissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei muodollinen rikosprosessi vaiheittain etenevine pääkäsittelyineen käytännössä sovellu pääasiassa maallikkojen hoitamaan lähestymiskieltoprosessiin, joka luonteeltaan muistuttaa tosiasiallisesti enemmänkin hakemusasian käsittelyä kuin kaksiasianosaissuhteen varaan rakentuvaa modernia rikosprosessia. Käytännössä lähestymiskieltoasian prosessi on usein varsin inkvisitorista ja puheenjohtajavetoista. Sama koskisi luultavasta pääsykieltoprosessejakin. Rikosprosessia parempi malli näiden asioiden käsittelyyn saattaisikin olla uusia pienten riita-asioiden menettely (ks. EV 24/2026 vp).

Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy käsittelyn kiireellisyyttä edellyttävä säännös siitä, että ”pääsykieltoa koskeva asia on käsiteltävä asian edellyttämällä joutuisuudella”. Vastaavaa ilmaisu on käytetty ainakin laissa yksityishenkilön velkajärjestelystä ja konkurssilaissa. Sen sijaan lähestymiskiellosta annetussa laissa on säädetty, että ”lähestymiskieltoa koskeva asia on käsiteltävä kiireellisenä”. Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 27) mukaan ehdotettu ilmaisu ”asian edellyttämä joutuisuus” ei velvoittaisi priorisoimaan pääsykieltoasiaa muiden tuomioistuimessa käsiteltävien asiaryhmien edelle tilanteessa, jossa yksittäinen asia ei olisi luonteeltaan kiireellistä käsittelyä edellyttävä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnoissa on yleensä korostettu sitä, että lainsäätäjän tulisi ylipäättänsä välttää ratkaisemasta prosessien hitauteen liittyviä viime kädessä puutteellisista resursseista johtuvia ongelmia sillä, että tiettyihin asiaryhmiin kuuluvien asioiden käsittely määrätään kiireelliseksi. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisemassa hallinto-oikeuksia koskevassa asiassa EOAK/8164/2020 ilmeni, että hallinto-oikeuksissa lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat keskimäärin noin puolet hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista.

1.5 KIELLON VOIMASSAOLO JA RIKKOMINEN

Esityksen mukaan pääsykielto voitaisiin määrätä enintään yhdeksi vuodeksi kuten lähestymiskieltokin. Lähestymiskieltoasioissa on havaittu, että usein suuri osa vuoden lähestymiskiellosta ehtii kulua asianosaisten hakiessa muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun. Kauppiaan matalammalla kynnyksellä ilman tuomioistuin-käsittelyä määräämä porttikielto voisi sen sijaan olla voimassa rajoittamattoman ajan.

Tuomioistuimen ratkaisun tiedoksiannolla olisi hallituksen esityksen luonnoksen (s. 61) mukaan olennainen merkitys ottaen huomioon, että kiellon rikkomisen rangaistavuuden edellytyksenä olisi, että kieltoon määrätty tahallaan rikkoo kieltoa. Kauppiaan antaman porttikiellon rikkomisen osalta vastaava tiedoksianto ei edellytettäisi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 64) lähdetään siitä, että pääsykiellon rangaistavuus suorastaan edellyttäisi sitä, että henkilölle olisi annettu pääsykieltoa koskeva ratkaisu tiedoksi oikeudenkäymiskaaren 11 luvun mukaisesti. Näkemys perustuu tahallisuusvaatimukseen. Nähdäkseni tahallisuusvaatimus voi kuitenkin täyttyä myös muuten kuin tiedoksiannon kautta esimerkiksi tilanteessa, joissa henkilö tietää pääsykiellosta ja pakoilee haastemiestä. Joka tapauksessa tahallisuusvaatimuksen täyttyminen on syytä jättää tuomioistuimen tapauskohtaiseen harkintaan ja välttää esittämästä lain esitöissä liian yksioikoisia kannanottoja näyttökysymyksiin.

Pääsykieltoa olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää. Näin ollen kiellon rikkominen olisi rangaistavaa, vaikkei pääsykieltoa koskeva ratkaisu ole saanut lainvoimaa.

Luonnostellun uuden lain 7 §:n mukaan pääsykielto tulisi voimaan silloin, kun käräjäoikeus ”tekee ratkaisun” pääsykieltoon määräämisestä. Luonnostellun säännöksen sanamuoto ei kata tilannetta, jossa ratkaisun pääsykieltoon määräämisestä tekee vasta hovioikeus tai korkein oikeus muutoksenhakuvaiheessa. Lisäksi on huomattava, että hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa ratkaisun tekeminen ja antaminen ovat kaksi eri asiaa (ks. oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu asiassa EOAK/6743/2024) eikä kiello voi tulla voimaan vielä silloin, kun hovioikeus tai korkein oikeus ”tekee ratkaisun”.

Paikan haltijan antama pääsykielto ja julkisrauhan rikkominen

2 PAIKAN HALTIJAN ANTAMA PÄÄSYKIELTO JA JULKISRAUHAN RIKKOMINEN

Luonnostellussa esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 24 luvun 3 §:ää julkisrauhan rikkomisesta täsmennettäisiin lisäämällä säännöksen 1 momentin 1 kohtaan osaksi tekotapatunnusmerkkiä annetun kiellon vastaisesti säännöksessä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan paikkaan meneminen. Kuitenkin samalla todetaan (s. 33), että jo nykyisin säännöksen voidaan tulkita kattavan paikan haltijan antaman pääsykiellon rikkomisen.

En ole vakuuttunut siitä, että lainkohdan täsmentäminen on tarpeen tai ainakaan välttämätöntä. Täsmennys saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että haltijan antamalta pääsykiellosta aletaan edellyttää samoja piirteitä kuin tuomioistuimen määräämältä pääsykiellosta. Varsinkin virastoissa tämä saattaisi johtaa siihen, että pääsykiellosta aletaan edellyttää hallintopäätöksen muotoa ja siihen liittyviä menettelytapoja muutoksenhakumahdollisuuksineen. Käytännön tilanteet edellyttävät nähdäkseni kuitenkin sitä, että esimerkiksi virastoon pyrkivän selvästi päihtyneen ja ”räyhäävän” henkilön pääsy voidaan tilannekohtaisesti kieltää vapaamuotoisesti ja suullisesti kenen tahansa ”asemavaltuutetun” työntekijän tai virkamiehen toimesta.

Paikan haltijan antaman pääsykiellon luonnetta ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa riittävästi analysoitu ja eritelty. Kysymys voi olla ”tervetuloa huomenna uudelleen selvinpään” -tyyppisestä lyhytaikaisesta kiellosta eikä siis välttämättä lainkaan sellaisesta kiellosta, joka rinnastuisi tuomioistuimen määräämään pääsykieltoon. Toisaalta kysymys voi kuitenkin olla siitäkin, että paikan haltijan antama pääsykielto on voimassa samassa tilanteessa, jossa kyseiselle henkilölle haetaan pääsykieltoa tuomioistuimesta.

Toimivaltuudet pääsykieltojen valvomiseksi

3 TOIMIVALTUUDET PÄÄSYKIELTOJEN VALVOMISEKSI

Poliisilla on jo nyt poliisilain 2 luvun 5 §:n 1 momentin nojalla toimivalta poistaa henkilö tilasta paikan haltijan pyynnöstä. Poliisilla on myös toimivalta puuttua häiritsevään käyttäytymiseen poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivallan on hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 34) katsottu jäävän osin epäselväksi sen suhteen, millä perusteella liikkeenharjoittajan antaman pääsykiellon kohteena olevan henkilön pääsy voidaan estää tai hänet poistaa tilasta. Tästä syystä ehdotetaan, että sekä vartijan että järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia selvennettäisiin. Molemmille säädettäisiin toimivalta estää henkilön pääsy tai poistaa hänet tilasta, johon vartijan tai järjestyksenvalvojan toimeksiantaja on antanut henkilölle pääsykiellon. Vartijalla olisi vastaava toimivalta myös tuomioistuimen määräämän pääsykiellon nojalla. Pääsykiellon valvonta ei siten edellyttäisi erikseen esimerkiksi henkilön mahdollisesti aiheuttaman häiriön arviointia.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä näitä kahta kysymystä – onko tehtävä ylipäätään julkinen hallintotehtävä ja sisältääkö se merkittävää julkisen vallan käyttöä – on tarkasteltava erikseen.

Esitysluonnoksen jakso 12.4.2 toteaa lyhyesti aiempaan lausuntokäytäntöön (PeVL 22/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp) viitaten, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Tämän jälkeen tarkastelu keskittyy pääosin kysymykseen siitä, onko ehdotettu toimivalta laajuudeltaan hyväksyttävä verrattuna poliisin toimivaltaan. Esitysluonnoksessa ei sen sijaan arvioida erikseen, sisältääkö nimenomaan tuomioistuimen määräämän pääsykiellon täytäntöönpano – toisin kuin toimeksiantajan omaisuudensuojaan palautuva poistamisoikeus, jota aiempi lausuntokäytäntö on koskenut – laadullisesti sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voitaisiin perustuslain 124 §:n toisen virkkeen perusteella antaa vain viranomaiselle.

Ero on merkityksellinen; aiemmassa lausuntokäytännössä hyväksytty vartijan poistamistoimivalta on perustunut toimialueen haltijan omaan oikeuteen määrätä alueensa käytöstä, kun taas nyt ehdotettu toimivalta koskisi tuomioistuimen erillisessä oikeudenkäynnissä antaman, oikeudellisesti sitovan ja rangaistuksen uhalla tehostetun määräyksen täytäntöönpanoa yksityisen toimijan toimesta. Tuomioistuimen ratkaisujen täytäntöönpano on lähtökohtaisesti viranomaistoimintaa, ja sen antaminen yksityiselle taholle edellyttäisi esitysluonnoksessa tehtyä perusteellisempaa arviointia siitä, miksi tehtävä tästä huolimatta jää merkittävän julkisen vallan käytön kynnyksen alapuolelle. Esitysluonnoksen perusteluissa esitetyt toimivallan laajuutta koskevat rajaukset (toimivallan sitominen vartiointialueeseen, ilmeisyysvaatimus, poliisin toimivalta epäselvissä tilanteissa) ovat asianmukaisia toisen vaiheen – toimivallan suhteellisen laajuuden – arvioinnin kannalta, mutta eivät korvaa ensimmäisen vaiheen kysymyksen, tehtävän luonnehdinnan merkittävän julkisen vallan käytön näkökulmasta, nimenomaista käsittelyä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä täydentää 12.4.2 jakson perusteluja siten, että niissä nimenomaisesti arvioidaan, miksi vartijalle ehdotettu, tuomioistuimen määräämän pääsykiellon täytäntöönpanoon ulottuva toimivalta ei merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kiinnitän tässä yhteydessä lisäksi huomioita luonnosteltujen säännösten sanamuotojen osalta siihen, ettei pääsykielto välttämättä ole vartijan tai järjestyksenvalvojan ”toimeksiantajan antama”, kuten luonnostelluissa säännöksissä edellytetään. Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimeksiantajana esimerkiksi kauppakeskuksissa ei yleensä ole yksittäinen myymälä vaan esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiö, joka omistaa kauppakeskuksen. Virastoympäristössä vartijat ja järjestyksenvalvojat saattavat olla toimeksiantosuhteessa Senaatti-kiinteistöihin. Lisäksi on huomattava, että valtion virastot toimivat nykyisin usein useiden virastojen yhteistiloissa (Suomipisteet), jolloin esimerkiksi Verohallinnon antama pääsykielto saattaa koskea samaa fyysistä tilaa, jossa Maanmittauslaitos ja monet muut virastot toimivat.

Henkilötietojen käsittely

4. HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa, että poliisi voisi elinkeinonharjoittajan pyynnöstä luovuttaa pääsykiellon hakemiseksi tarvittavia salassa pidettäviä tietoja epäillyn tekijän henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä koskien elinkeinonharjoittajan liiketilaan liittyviä epäiltyjä rikoksia tai häiriöitä. Luovutettavien tietojen tulisi olla välttämättömiä elinkeinonharjoittajan tietopyynnössä tarkoittaman pääsykiellon hakemiseksi. Elinkeinonharjoittaja ei saisi käyttää poliisilta saamiaan tietoja muuhun kuin tietopyynnön tarkoittaman pääsykieltihakemuksen tekemiseksi, eikä elinkeinonharjoittaja saisi ilmaista salassa pidettäviä tietoja sivulliselle.

Kysymys olisi samantyyppisestä sääntelystä, jota arvioitiin huoneenvuokralakityöryhmän mietinnön (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:41) liitteenä olleessa muistiossa (s. 333–348) tietojen luovuttamisesta vuokranantajalle poliisin huoneistokäynneistä. Oikeusministeriö katsoi eduskunnan ympäristövaliokunnalle 5.5.2026 antamassaan hallituksen esityksestä HE 33/2026 vp annettuihin lausuntoihin liittyneessä vastineessaan (s. 26–28), että sääntelyn arvioinnissa on tältä osin kyse oikeudellisesti arvioiden vaativasta erilaisten intressien yhteensovittamisesta.

Poliisin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia, mutta elinkeinoharjoittajan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia. Rikosasioiden tietosuojalain 2 luvun 5 §:ssä on erikseen säädetty henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Mainitun lain 5 §:n 2 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä (tässä luovuttaa) muuhun tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Pääsykieltoa koskevien tietojen käsittelystä elinkeinonharjoittajan ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden välillä noudatettaisiin hallituksen esityksen luonnoksen (s. 32) mukaan yleistä tietosuojasääntelyä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan elinkeinonharjoittaja voisi siten luovuttaa turvallisuusalan toimijoille sellaisia tietoja, joiden luovuttaminen on mahdollista yleisten tietosuojasäännösten nojalla. Nähdäkseni nyt kysymyksessä olevia poliisilta saatuja tietoja, joita voitaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä tarkoitussidonnaisuutta loukkaamatta luovuttaa turvallisuusalan toimijoille, ei kuitenkaan käytännössä ole olemassa, koska poliisilta saatujen tietojen käyttötarkoitus rajoittuisi yksinomaan pääsykiellon hakemiseen käräjäoikeudesta.

Mikäli ajatuksena on, että poliisilta saatuja tietoja voitaisiin luovuttaa edelleen turvallisuusalan toimijoille, tästä tulisi säätää erikseen. Tuon kuitenkin esiin, että perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Kiinnitän lisäksi huomioita pelkästään hallituksen esityksen luonnoksessa esiin tuotuun seikkaan (s. 43), että elinkeinonharjoittajan olisi rekisterinpitäjänä huolehdittava siitä, että poliisilta saatuja henkilötietoja säilytetään vain niin kauan kuin se on tarpeen tietojen käyttötarkoituksen kannalta. Luonnoksessa on edelleen todettu (s. 31 ja 68), että tiedot tulisi hävittää viimeistään silloin, kun tuomioistuimien on ratkaissut pääsykieltoa koskevan asian taikka elinkeinonharjoittaja on päättänyt olla hakematta pääsykieltoa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään

tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti edellyttänyt, että henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajoista säädetään lailla ja että tätä koskevan sääntelyn tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista, sisältäen aikamäärän (PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 14/2018 vp). Vaatimus koskee erityisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Valiokunta on nimenomaisesti todennut, että arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuva lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös säilytysaikoihin, ja on tällä perusteella pitänyt puutteena sitä, ettei ehdotukseen sisällynyt säilytysaikasääntelyä, vaikka käsiteltävät tiedot kuuluivat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tai olivat muuten arkaluonteisia (PeVL 4/2021 vp). Vaikka valiokunta on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla muutoin pidättänyt edellyttämästä kattavaa kansallista erityissääntelyä ja korostanut kansallisen liikkumavaran rajoitettua käyttöä (PeVL 14/2018 vp), tästä pidättyvyydestä on tehty poikkeus juuri korkean riskin ja arkaluonteisten tietojen kohdalla asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan nojalla, ja säilytysaikasääntelyn edellyttäminen laissa on yksi tällainen poikkeus (PeVL 4/2021 vp).

Kun sitovaa säilytysajan rajoitusta tai hävittämisvelvollisuutta ei sisällytettäisi itse pykälään, käyttötarkoitussidonnaisuuden tosiasiallinen toteutuminen jäisi elinkeinonharjoittajan oman harkinnan ja yleisen tietosuoja-sääntelyn säilytyksen rajoittamisen periaatteen (tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohta) varaan. Tämä ei vastaa sitä täsmällisyyden tasoa, jota perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti edellyttänyt arkaluonteisten tietojen säilytysaikoja koskevalta sääntelyltä, eikä esitysluonnoksen 12.5 jaksossa esitetty perustuslakiarviointi ota tähän eroon perustelujen ja pykälätekstin välillä kantaa. Ehdotus ei tältä osin ole täysin ongelmaton perustuslain 10 §:n kannalta.

Jatkovalmistelussa olisi syytä joko sisällyttää 24 a §:ään nimenomainen säännös tietojen hävittämisvelvollisuudesta perusteluissa kuvatulla tavalla taikka muutoin varmistaa, että tietojen säilytysajan rajoitus on sitova laintasoisesti eikä ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa todettu.

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

5 MUUT HUOMIOT ESITYSLUONNOKSESTA

Esitysluonnoksen jakson 12.1 perusoikeusarviointi tarkastelee pääsykiellosta aiheutuvaa liikkumisvapauden rajoitusta yksittäisen kiellon näkökulmasta ja päättyy siihen, että rajoitus on verrattain vähäinen. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan arvioida tilannetta, jossa samalle henkilölle olisi voimassa useita samanaikaisia pääsykielloja eri myymälöihin. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin kohtuuttomuusharkinta viittaa ainoastaan "pääsykiellosta aiheutuvaan haittaan" ottamatta kantaa siihen, tulisiko harkinnassa huomioida myös henkilölle jo voimassa olevat muut pääsykiellot. Erityisesti esitysluonnoksessa itsessään tunnistetuissa tilanteissa, joissa palveluiden saatavuus alueella on muutoinkin suppea, useiden samanaikaisten kieltojen yhteisvaikutus voisi muodostua yksittäisen kiellon tarkastelua merkittävämmäksi. Tätä näkökohtaa olisi perusteltua käsitellä jatkovalmistelussa.

Kuten Helsingin käräjäoikeuden lausuntopalveluun jo jättämässä lausunnossa on todettu, saattaisi olla tarkoituksenmukaista kytkeä uusi kieltihakemustyyppi sähköiseen asiointipalveluun (OmaTuomioistuin).

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Jari Råman,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen