

Lausunto

03.07.2026

Asia: VN/26860/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Tuomioistuimen määräämä pääsykielto

Esityksen tavoitetta työ- ja asiointiturvallisuuden parantamisesta voidaan pitää kannatettavana. Myymälöissä esiintyvä työntekijöihin ja asiakkaisiin kohdistuva väkivalta, uhkailu ja muu vakava häiriökäyttäytyminen ovat todellisia ongelmia, joihin on perusteltua pyrkiä löytämään selkeitä, tehokkaita ja oikeasuhtaisia keinoja puuttua. Tuomioistuimen määräämä pääsykielto voisi osaltaan täydentää nykyistä keinovalikoimaa erityisesti tilanteissa, joissa kyse on vakavasta ja toistuvasta turvallisuutta vaarantavasta käyttäytymisestä.

Juristiliitto katsoo kuitenkin, että esitykseen sisältyy useita perustavaa laatua olevia ongelmia. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla osoitettu, miksi nykyiset käytettävissä olevat keinot, kuten paikan haltijan antamat pääsykiellot, rikosoikeudelliset seuraamukset, yksityiset turvallisuuspalvelut ja yksittäisten työntekijöiden suojaksi haettavat lähestymiskiellot, eivät olisi riittäviä tai miksi niiden kehittäminen ei olisi mahdollista. Lisäksi esityksessä jätetään uuden sääntelyn ulkopuolelle muut kuin kaupan toimialan toimipisteet. Tämä rajaa ulkopuolelle muun muassa ravintolat, elokuvateatterit ja muut vastaavat toimipaikat, joissa voi esiintyä väkivaltaa, sen uhkaa tai muuten vakavaa häirintää. Uuden sääntelyn välttämättömyyttä koskeva arviointi jää myös tältä osin puutteelliseksi. Esitystä lukiessa herää kysymys, tulisiko esityksen sijaan puuttua mieluummin haasteen todelliseen juurisyynyn vai yritetäänkö tilannetta parantaa ns. laastariratkaisulla.

Olennaista on, ettei sääntelyllä saa muodostaa keinoa rajata haavoittuvassa asemassa olevilta ihmisiltä välttämättömiä arjen palveluita tai rankaista heitä kohtuuttomasti käytöksestä, jonka taustalla on ilmeinen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve. Yksittäisenkin pääsykiellon vaikutukset henkilön arkeen voivat olla merkittäviä ja muodostua jopa kohtuuttomiksi erityisesti haja-asutusalueella. Sääntelyä tulee siten arvioida erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ja mahdollisen porttikiellon tuleekin perustua yksilöityyn, todennettuun, vakavaan ja toistuvaan turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen, ei henkilöä syrjivään syyhyn.

Lisäksi vaikutusarvioihin liittyy merkittävää epävarmuutta. Esityksessä arvioidaan, että pääsykieltoja määrättäisiin vuosittain alle sadalle henkilölle, mutta samalla useissa lausunnoissa on epäilty tämän arvion olevan huomattavan matala. Mikäli arvio osoittautuu liian pieneksi, myös vaikutukset tuomioistuinten työmäärään, poliisin toimintaan ja julkisiin kustannuksiin voivat muodostua arvioitua olennaisesti suuremmiksi. Toisaalta, mikäli tapauksia tosiasiasa on vain hyvin rajallinen määrä, jää avoimeksi kysymys siitä, edellyttääkö ongelma kokonaan uuden erityisen pääsykieltojärjestelmän säätämistä.

Juristiliitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksen vaikutuksia tuomioistuinlaitoksen toimintaan on arvioitu puutteellisesti. Vaikutusten arvioinnissa ei ole esimerkiksi ollenkaan arvioita mahdollisista muutoksenhakutilanteista. Useat lausunnonantajat ovat nostaneet esiin riskin siitä, että pääsykieltoasiat lisäävät käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien työmäärää arvioitua enemmän. Lisäksi asiat tulee käsitellä asian vaatimalla joutuisuudella, jolloin riippuen hakemuksen perusteluista, vertautuu asian käsittely priorisoinnin takia käytännössä kiireellisen asian käsittelyyn. Tämä voi tarkoittaa, että pääsykieltoasiat johtavat muiden asioiden käsittelyn hidastumiseen. Esitetty sääntely ei myöskään sisällä uskottavaa arviota siitä, millaisilla lisäresursseilla uusi asiaryhmä pystytään käsittelemään ilman vaikutuksia muihin oikeudenkäynteihin. Juristiliitto katsoo, että muutoksen aiheuttamat lisäresurssitarpeet tulee kompensoida täysimääräisesti tuomioistuimille jo muutoksen voimaantullessa ja resurssitarpeiden kehitystä tulee seurata säännöllisesti.

Paikan haltijan antama pääsykielto ja julkisrauhan rikkominen

Esityksessä ei ole tarkasteltu riittävällä tavalla eri toimialojen pääsykieltoikäntöjä eikä sitä, mihin ja millaisin edellytyksin julkisrauhan suojaamiin tiloihin voidaan voimassa olevan oikeuden nojalla antaa paikan haltijan toimesta pääsykielto. Tätä voidaan pitää erityisen ongelmallisena, koska koko pääsykieltojärjestelmän keskeisin oikeudellinen kysymys liittyy juuri paikan haltijan oikeuteen rajoittaa henkilön pääsyä tilaan. Esityksessä ehdotetaan lisäksi julkisrauhan rikkomista koskevan rikoslain säännöksen täsmenämistä siten, että annetun kiellon vastaisesti julkisrauhan suojaamaan paikkaan meneminen ilmenisi nykyistä selvemmin rangaistavana tekona. Juristiliitto pitää ongelmallisena sitä, että rikosoikeudellisen vastuun perusteita täsmennetään tilanteessa, jossa itse kiellon antamisen edellytykset ja käytännöt ovat edelleen osittain epäselviä.

Epäselvää on, voitaisiinko esimerkiksi nk. vakinäpistelijälle antaa pääsykielto tiettyyn paikkaan paikan haltijan toimesta, sillä mahdollisuudesta ei säädetä täsmällisesti voimassa olevassa lainsäädännössä. Esityksestä saa kuvan, että siinä lähdetään varsin pitkälle siitä oletuksesta, että tällainen oikeus on olemassa ja sen sisältö pääosin selvä, vaikka samalla todetaan, että oikeustilan täsmenämiseksi on tarvetta. Esityksessä todetaan nimenomaisesti, ettei tuomioistuimen määräämän pääsykiellon tarkoituksena ole puuttua laajemmin näpistys- tai muuhun vähäiseen omaisuusrikollisuuteen. Samalla kuitenkin jää epäselväksi, missä määrin paikan haltija voi omalla päätöksellään antaa tällaisiin tekoihin perustuvan pääsykiellon ja millaiset oikeudelliset vaikutukset tällaisella kiellolla olisi. Juristiliitto pitää ongelmallisena sitä, ettei esityksessä arvioida tarkemmin esimerkiksi sitä, millä perusteella pääsykielto voidaan antaa tilanteissa, joissa kyse ei ole henkilöihin kohdistuvasta uhasta tai väkivallasta vaan esimerkiksi toistuvasta näpistelystä tai muusta omaisuuteen kohdistuvasta haitallisesta käyttäytymisestä. Rikosoikeudellisen

seuraamusjärjestelmän uskottavuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että myös kiellon antamisen perusteet ovat mahdollisimman selkeitä, ennakoitavia ja yhdenmukaisia.

Erytystä huomiota on kiinnitettävä myös yhdenvertaisuusnäkökulmiin. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu riskiä siitä, että pääsykieltoja kohdistetaan käytännössä muuta väestöä useammin tiettyihin vähemmistöryhmiin tai muuten haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Koska paikan haltijan antama pääsykielto voi jatkossa muodostaa perustan rikosoikeudelliselle vastuulle, tulee sääntelyn ja sen perustelujen antaa nykyistä selkeämmät reunaehdot sille, millä perusteilla pääsykielto voidaan antaa.

Juristiliitto kiinnittää huomiota myös pääsykieltojen valvontaan liittyviin oikeusturvakysymyksiin. Esityksen perusteella vartijalla tai järjestyksenvalvojalla olisi mahdollisuus puuttua pääsykiellon rikkomiseen ja tietyissä tilanteissa käyttää kiinniottamiseen liittyviä toimivaltuuksia. Mikäli myöhemmin ilmenisi, että pääsykielto on annettu ilman asianmukaisia perusteita, voisi syntyä vaikeita oikeudellisia arviointitilanteita myös valvontatoimia suorittaneiden henkilöiden vastuun osalta.

Lisäksi huomionarvoista on, että julkisrauhan rikkominen ei täyty tilanteissa, joissa teosta aiheutuu ainoastaan vähäinen haitta. Esityksessä ei arvioida tarkemmin sitä, millaisia käytännön tulkinta- ja näyttökysymyksiä tästä seuraa pääsykieltojen valvonnassa. Juristiliitto pitää mahdollisena, että sääntely synnyttää käytännössä uusia tulkintaongelmia ja lisää viranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärää tavalla, jonka hyötyjä ei ole esityksessä riittävästi arvioitu.

Toimivaltuudet pääsykieltojen valvomiseksi

Juristiliitolla ei ole olennaista huomautettavaa poliisille ehdotetuista toimivaltuuksista pääsykieltojen valvomiseksi. Myös vartijalle ehdotettua toimivaltaa estää pääsy pääsykiellon suojaamaan tilaan tai poistaa henkilö sieltä voidaan pitää sääntelyn tavoitteiden kannalta perusteltuna. Toimivaltuuksien laajentamisesta aiheutuvat lisäresurssitarpeet tulee kuitenkin arvioida selkeästi esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa niin yhteiskunnan kuin toimipaikkojen haltijoiden osalta.

Juristiliitto kiinnittää kuitenkin huomiota järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia koskevaan sääntelyyn. Esityksessä arvioidaan järjestyksenvalvojan asemaa pääosin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan näkökulmasta. Käytännössä jää kuitenkin epäselväksi, miten ehdotettu sääntely toimii tilanteissa, joissa turvallisuudesta vastaa lain 26 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja. Tämä korostuu esimerkiksi kauppakeskustyöympäristöissä, joissa turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavat usein juuri järjestyksenvalvojat eivätkä vartijat.

Juristiliiton näkemyksen mukaan esityksessä olisi syytä arvioida tarkemmin sitä, ovatko järjestyksenvalvojen toimivaltuudet ja niiden suhde vartijoiden toimivaltuuksiin sääntelyn tavoitteiden kannalta riittävän selkeitä. Muussa tapauksessa vaarana on, että pääsykieltojen käytännön valvontaan muodostuu erilaisia toimintamalleja riippuen siitä, huolehtiiko

turvallisuudesta vartija vai järjestyksenvalvoja. Myös toimivaltuuksien rajat sekä vastuunjako voivat jäädä käytännössä epäselviksi.

Henkilötietojen käsittely

Juristiliitto pitää henkilötietojen käsittelyä koskevaa ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena. On perusteltua, että pääsykiellon hakemisen edellyttämät tiedot voidaan tietyin edellytyksin luovuttaa elinkeinonharjoittajalle ja että tietojen käyttö rajataan yksinomaan pääsykieltohakemuksen tekemiseen. Samoin voidaan pitää asianmukaisena, että tiedot on hävitettävä viimeistään silloin, kun pääsykieltoasia on ratkaistu tai elinkeinonharjoittaja on päättänyt olla hakematta pääsykieltoa.

Juristiliitto katsoo kuitenkin, että ehdotettuun sääntelyyn ja sen perusteluihin liittyy eräitä täsmennystarpeita. Esityksessä todetaan, että pääsykieltoa koskevien tietojen käsittelyssä elinkeinonharjoittajan ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden välillä noudatettaisiin yleistä tietosuojasääntelyä. Perusteluista ei kuitenkaan täysin yksiselitteisesti ilmene, missä laajuudessa poliisilta pääsykieltohakemusta varten saatuja tietoja voidaan käsitellä tai luovuttaa edelleen elinkeinonharjoittajan ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden välillä. Tältä osin olisi perusteltua täsmentää, onko esimerkiksi tarkoituksena mahdollistaa se, että yksityisen turvallisuusalan toimija voisi käytännössä valmistella tai hakea pääsykieltoa elinkeinonharjoittajan puolesta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että tietojen sallittu käyttöala ilmenee sääntelystä mahdollisimman selkeästi.

Lisäksi Juristiliitto kiinnittää huomiota siihen, että luovutettavat tiedot voivat sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Tällaisessa tilanteessa sääntelyn täsmällisyydelle ja ennakoitavuudelle on korostunut tarve. Tästä näkökulmasta olisi perusteltua harkita, tulisiko luovutettavia tietoja koskevaa sääntelyä täsmentää nykyistä yksityiskohtaisemmin esimerkiksi luettelemalla ne tietokategoriat, joita elinkeinonharjoittajalle voidaan luovuttaa. Pelkkä viittaus henkilötietoihin saattaa jättää käytännön soveltamisen liian avoimeksi.

Juristiliitto katsoo myös, että tietojen säilyttämistä koskevaa sääntelyä ja perusteluja olisi syytä tarkentaa. Esityksestä ei ilmene esimerkiksi se, missä ajassa elinkeinonharjoittajan olisi tehtävä ratkaisu pääsykiellon hakemisesta saatuaan tiedot poliisilta. Samoin jää osittain epäselväksi, millä tavoin elinkeinonharjoittaja voi käytännössä tunnistaa pääsykieltoon määrätyn henkilön ja valvoa pääsykiellon noudattamista, jos tunnistamista mahdollistavia tietoja ei ole oikeutta säilyttää pääsykieltoasian ratkaisemisen jälkeen. Näitä kysymyksiä olisi perusteltua arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin, jotta sääntelyn käytännön toimivuus ja tietosuojavaatimusten toteutuminen voidaan varmistaa.

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

Juristiliitto pitää esityksen vaikutusarvioita erityisesti pääsykieltojen määrän osalta epävarmoina. Esityksessä arvioidaan, että pääsykielto määrättäisiin vuosittain noin sadalle henkilölle. Arvio vaikuttaa varovaiselta ottaen huomioon, että kyse on kokonaan uudesta keinosta puuttua

myymälöissä esiintyvään häiriökäyttäytymiseen. On mahdollista, että erityisesti suuret kauppaketjut ottavat menettelyn laajasti käyttöön ja ohjeistavat myymälöitään hakemaan pääsykieltoa silloin, kun lain edellytykset täyttyvät. Lisäksi samaa henkilöä vastaan voidaan hakea pääsykieltoa useisiin eri myymälöihin, mikä voi kasvattaa sekä hakemusmäärää että tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden kokonaismäärää olennaisesti arvioitua suuremmaksi. Huomioida täytyy myös vallitsevan tekoälykehityksen luoma mahdollisuus laatia hakemuksia vähintään jossain määrin ilman juridista asiantuntija-apua, joka esimerkiksi saattaa ensinnäkin lisätä konkreettisesti hakemusten määrää ja esimerkiksi tuomioistuinten tarpeita hakemusten täydennyttämiseksi. Tämä pitkittää entisestään asioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa.

Tämän vuoksi on mahdollista, että esityksessä arvioidut vaikutukset tuomioistuinten työmäärään, käsittelyaikoihin ja viranomaisten resurssitarpeisiin jäävät todellisuudessa selvästi arvioitua suuremmiksi. Asiamäärien kehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta ja että vaikutuksia tuomioistuinlaitoksen toimintaan on vaikea arvioida luotettavasti etukäteen. Huomioida täytyy myös uuden lainsäädännön edellyttämien soveltamistilanteiden takia syntyvät koulutustarpeet sekä tuomioistuinten tietojärjestelmään liittyvät muutostarpeet, joiden vaikutus tulee resursoida täysimääräisesti.

Juristiliitto katsoo, että sääntelyn vaikutuksia tulee seurata systemaattisesti lain voimaantulon jälkeen. Seurannassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota pääsykieltohakemusten määriin, niiden alueelliseen jakautumiseen, pääsykieltojen rikkomisesta seuraavien asioiden määrään sekä vaikutuksiin tuomioistuinten käsittelyaikoihin ja resurssitarpeisiin. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää pääsykiellon kohteena olevan henkilön oikeusturvan tosiasialliseen toteutumiseen. Menettely ei saa rakentua oletukselle, että henkilö pystyy itsenäisesti arvioimaan tilannetta, hakemuksen oikeudellisia perusteita, määräaikoja ja todellisia seurauksia.

Tuomainen Jenni
Juristiliitto - Juristförbundet ry