

Asia: VN/26860/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Tuomioistuimen määräämä pääsykielto

A-klinikkasäätiö kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön valmistelemasta esitysluonnoksesta.

A-klinikkasäätiö pitää myymälöiden työntekijöiden, asiakkaiden ja pienyrittäjien turvallisuuden parantamista tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena. Toistuva uhkailu, väkivalta, vakava häirintä ja turvattomuuden tunne heikentävät työ- ja asiointiturvallisuutta, ja niihin on voitava puuttua.

A-klinikkasäätiö ei vastusta sääntelyn tavoitetta. Sääntelyä ei kuitenkaan tulisi viedä eteenpäin ilman riittäviä oikeusturvaa, yhdenvertaisuutta, palveluohjausta, tietosuojaa ja vaikutusten seuranta koskevia takeita. Pääsykiellosta ei saa muodostua keinoa sulkea haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä välttämättömien arjen palvelujen ulkopuolelle tai lisätä heidän rikosoikeudellista kuormitustaan tilanteissa, joissa käyttäytymisen taustalla on ilmeinen sosiaali- tai terveyspalvelujen tarve.

A-klinikkasäätiö pitää perusteltuna, että viranomaisen määräämä pääsykielto kuuluisi tuomioistuimen päätettäväksi. Pääsykiellolla puututaan henkilön liikkumisvapauteen, yksityiselämän suojaan ja joissakin tilanteissa tosiasialliseen mahdollisuuteen hoitaa välttämätöntä asiointia. Vaikka pääsykielto koskisi lähtökohtaisesti vain yksittäistä yleisön käytettävissä olevaa myymälää ja sen välitöntä läheisyyttä, vaikutukset voivat yksittäisen henkilön arjessa olla merkittäviä.

Esitystä tulee arvioida erityisesti perustuslain 6 § yhdenvertaisuussäännöksen, 7 § henkilökohtaisen koskemattomuuden, 9 § liikkumisvapauden, 10 § yksityiselämän suojan, 19 § välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevien oikeuksien sekä 21 § oikeusturvasäännösten näkökulmasta.

Näihin oikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee olla välttämättömiä, täsmällisiä, tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia ja hyväksyttävän tavoitteen kannalta perusteltuja.

Sääntelyn tulee kohdistua yksilöityyn, todennettuun, vakavaan ja toistuvaan turvallisuutta vaarantavaan teko- tai uhkakäyttäytymiseen. Pääsykiellon perusteena ei saa olla henkilön päihtymys, päihderiippuvuus, mielenterveyden häiriö, vammaisuus, asunnottomuus, köyhyys, ulkoinen olemus, etninen alkuperä, kieli tai muu henkilöön liittyvä syy.

A-klinikkasäätiö pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen mukaan tuomioistuimen määräämää pääsykieltoa ei voitaisi määrätä yksinomaan yrityksen omaisuuden suojelemiseksi eikä sääntelyllä puututtaisi laajemmin näpistys- tai muuhun vähäiseen omaisuusrikollisuuteen. Tämä rajaus on säilytettävä ja tuotava selvästi esiin myös lain perusteluissa, soveltamisohjeissa ja koulutusmateriaaleissa.

A-klinikkasäätiö pitää ongelmallisena, että esitysluonnoksessa tunnistetaan päihde- ja mielenterveysongelmat osaksi ilmiön taustaa, mutta sääntelyyn ei sisälly velvoittavaa palveluohjauksen mallia. Pääsykielto voi yksittäisissä tilanteissa olla turvallisuutta suojaava keino, mutta se ei saa jäädä ainoaksi viranomaisreaktioksi silloin, kun henkilön käyttäytyminen viittaa päihde-, mielenterveys-, asumis-, toimeentulo- tai muuhun sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että lakiin tai vähintään sen yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätään seuraavat täsmennykset:

- pääsykiellon määräämisen yhteydessä on arvioitava, onko henkilön käyttäytymisen taustalla ilmeinen sosiaali- tai terveyspalvelujen tarve;
- mikäli henkilön tilanteessa ilmenee tällainen tarve, tulee arvioida sosiaalihuoltolain 35 § mukaisen yhteydenoton tai muun tarkoituksenmukaisen palveluohjauksen käynnistämistä;
- tuomioistuimelle, poliisille ja hakijalle tulee antaa selkeät ohjeet palveluohjauksesta tilanteissa, joissa henkilöllä on ilmeinen tuen tarve;
- pääsykieltoa ei saa määrätä henkilöön liittyvän ominaisuuden tai elämäntilanteen perusteella, vaan ainoastaan yksilöidyn ja todennetun vakavan ja toistuvan turvallisuutta vaarantavan käyttäytymisen perusteella;
- ennen pääsykiellon määräämistä on arvioitava lievemmat ja tarkoituksenmukaisemmat keinot, kuten palveluohjaus, sosiaalihuoltolain 35 § mukainen yhteydenotto, sovittelu, asioinnin ajallinen tai toiminnallinen järjestely sekä vartiointi ja henkilöstön de-eskalointitoimet;
- pääsykieltopäätökseen tulee kirjata täsmällisesti kiellon alueellinen laajuus, kesto, perusteet, mahdolliset poikkeukset ja välttämättömän asioinnin turvaaminen.

A-klinikkasäätiö pitää erittäin tärkeänä, että välttämätön asiointi turvataan erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Yksittäinen päivittäistavaramyymälä voi olla henkilön tosiasiallisesti ainoa paikka

hankkia ruokaa, hygienia- ja kätös- tarvikkeita, käteistä, postipalveluja, pakettipalveluja tai muita arjen kannalta välttämättömiä hyödykkeitä ja palveluja. Kohtuuttomuusharkinta on tarpeellinen, mutta se ei yksin riitä, jos välttämättömän asioiden turvaaminen jää tapauskohtaisen harkinnan varaan ilman täsmällisiä velvoitteita.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että tuomioistuimen määräämää pääsykieltoa ei saa määrätä henkilön lähialueen ainoaan tai tosiasiallisesti välttämättömään päivittäistavaramyymälään, ellei päätöksessä samalla yksilöidä toimivaa, kohtuuhintaista ja tosiasiallisesti saavutettavaa vaihtoehtoista asiointijärjestelyä. Tällainen järjestely ei saa perustua oletukseen siitä, että henkilöllä on auto, maksukortti, verkkopankkitunnukset, puhelin, pysyvä osoite, tukiverkosto tai varaa kotiinkuljetusmaksuihin.

Toimeentulotukea saavien henkilöiden kohdalla on varmistettava, ettei pääsykielto estä maksusitoumuksen tosiasiallista käyttämistä välttämättömiin elintarvikkeisiin tai muihin perusmenoihin. A-klinikkasäätiö pitää välttämättömänä, että apteekit on rajattu tuomioistuimen määräämän pääsykiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi tulee varmistaa, ettei myymälään kohdistuva pääsykielto käytännössä estä lääkkeiden tai apteekkipalvelujen saamista tilanteissa, joissa asiointi on tosiasiallisesti sidoksissa esimerkiksi myymälän yhteydessä tai välittömässä läheisyydessä sijaitsevaan palvelupisteeseen.

Alaikäisten kohdalla pääsykiellon tulee olla viimesijainen keino. A-klinikkasäätiö pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa alaikäiselle määrättävä pääsykielto sidottaisiin korkeampaan kynnykseen ja että lapsen ikä, kehitystaso ja lapsen etu olisi otettava huomioon. Esitysluonnoksen mukaan tuomioistuimen olisi varattava sosiaaliviranomaiselle tilaisuus tulla kuulluksi, kun pääsykieltoa haetaan alle 18-vuotiaalle. A-klinikkasäätiö pitää tätä oikeansuuntaisena, mutta riittämättömänä, koska sosiaaliviranomaisen poissaolo ei estäisi asian käsittelemistä tai ratkaisemista. Alaikäistä koskevassa asiassa sosiaaliviranomaisen tosiasiallinen osallistuminen tulisi turvata nykyistä vahvemmin.

Ennen alaikäiselle määrättävää pääsykieltoa on arvioitava lastensuojelun, nuorisotyön, moniammatillisen Ankkuritoiminnan ja rikos- ja riita-asioiden sovittelun soveltuvuus. Pääsykieltoa ei tule käyttää ensisijaisena keinona tilanteissa, jossa lapsen tai nuoren käyttäytyminen kertoo tuen, hoidon, suojelun tai moniammatillisen työn tarpeesta.

Vammaisten henkilöiden, neurokirjon henkilöiden ja kognitiivisia toimintarajoitteita omaavien henkilöiden asema tulee arvioida erikseen. Arvioinnissa tulee huomioida Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteet sekä yhdenvertaisuuslain mukainen velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia. Pääsykieltoa ei tule käyttää tilanteissa, joissa ongelma olisi ratkaistavissa kohtuullisilla mukautuksilla, selkeämmällä asiointijärjestelyllä, henkilöstön koulutuksella tai palveluohjauksella.

Paikan haltijan antama pääsykielto ja julkisrauhan rikkominen

A-klinikkasäätiö pitää paikan haltijan antamaa pääsykieltoa ja julkisrauhan rikkomista koskevaa muutosta yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta merkittävänä. On tärkeää erottaa toisistaan tuomioistuimen määräämä pääsykielto ja paikan haltijan antama kielto. Tuomioistuimen määräämässä pääsykiellossa oikeusturvakehikko perustuu tuomioistuinkäsittelyyn. Paikan haltijan antama kielto voi sen sijaan syntyä nopeasti arjen asiointitilanteessa ilman ulkopuolista ennakkokontrollia ja ilman, että kiellon kohteena oleva henkilö tosiasiallisesti ymmärtää kiellon sisältöä tai seurauksia.

A-klinikkasäätiö ymmärtää, että ehdotettava laki tuomioistuimen määräämästä pääsykiellosta ei poistaisi paikan haltijan nykyistä oikeutta päättää tilojensa käytöstä ja rajoittaa pääsyä tilaan. Juuri tästä syystä paikan haltijan antaman kiellon ja siihen liittyvän rikosoikeudellisen vastuun edellytysten tulee olla käytännössä selkeitä, yhdenvertaisia ja oikeusturvan kannalta riittäviä.

Esitysluonnoksessa rikoslain 24 luvun 3 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että annetun kiellon vastaisesti julkisrauhan suojaamaan paikkaan meneminen olisi nimenomaisesti rangaistavaa. A-klinikkasäätiö toteaa, että vaikka muutosta kuvataan selventäväksi, sillä voi käytännössä olla merkittäviä vaikutuksia. Kun rangaistavuus kirjataan nykyistä selvemmin lakiin, yksityisten toimijoiden antamien kieltojen merkitys kasvaa. Tämä lisää tarvetta varmistaa, etteivät kiellot perustu syrjiviin, mielivaltaisiin tai epäselviin käytäntöihin.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että paikan haltijan antamaan pääsykieltoon liitetään vähintään seuraavat oikeusturvatakeet:

- kielto annetaan kirjallisesti aina, kun se on käytännössä mahdollista;
- kiellossa yksilöidään sen peruste, kesto, alueellinen laajuus ja mahdolliset poikkeukset;
- kiellon kohteelle kerrotaan selkeästi ja ymmärrettävästi, että kiellon rikkominen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen;
- kiellon kohteelle kerrotaan, miten välttämätön asiointi voidaan järjestää kiellon aikana;
- kieltoa ei saa antaa henkilön päihtymyksen, päihderiippuvuuden, mielenterveysongelman, vammaisuuden, asunnottomuuden, etnisen alkuperän, kielen, köyhyyden, ulkoisen olemuksen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella;
- kiellon perusteet dokumentoidaan siten, että kiellon asianmukaisuutta voidaan myöhemmin arvioida;
- kiellon tietoja säilytetään vain välttämättömän ajan eikä niitä käytetä epävirallisiin kielto- tai seurantaluetteluihin, asiakasprofilointiin tai muuhun alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen.

A-klinikkasäätiö pitää tarpeellisena valtakunnallista ohjeistusta kaupan alan toimijoille, vartiointiliikkeille, kauppakeskuksille ja pienille yksityisille liikkeenharjoittajille. Ilman yhtenäistä

ohjeistusta käytännöt voivat vaihdella merkittävästi eri kauppaketjujen, yksittäisten kauppiaiden ja vartiointiliikkeiden välillä. Tämä voi johtaa epäyhtenäiseen kohteluun eri paikkakunnilla ja eri myymälöissä.

Yhdenvertaisuuden arviointi on erityisen tärkeää. Pääsykieltojärjestelmän soveltamisessa on varmistettava, ettei sääntely johda välillisesti esimerkiksi romaniväestön, maahanmuuttajien, asunnottomien, päihteitä käyttävien, vammaisten henkilöiden tai mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden syrjivään kohteluun.

Toimivaltuudet pääsykieltojen valvomiseksi

Esitysluonnoksen mukaan poliisin tehtävänä olisi valvoa tuomioistuimen määräämän pääsykiellon noudattamista. Poliisilakiin ehdotetaan säännöksiä poliisin toimivallasta poistaa henkilö pääsykiellon suojaamasta tilasta tai estää hänen pääsyä sinne. Lisäksi poliisi voisi ottaa henkilön kiinni ja pitää tämän säilössä enintään 12 tuntia, jos pääsyn estämisellä tai poistamisella ei todennäköisesti voitaisi estää kiellon rikkomista. Varsinaisessa rikkomistilanteessa poliisin toimivaltuuksia voi tulla arvioitavaksi myös pakkokeinolain perusteella.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain täydentämistä. Vartijalla olisi oikeus estää henkilön pääsy julkisrauhan suojaamaan tilaan tai poistaa hänet sieltä, jos on ilmeistä, että henkilö menee sinne tai oleskelee siellä toimeksiantajan antaman pääsykiellon tai tuomioistuimen määräämän pääsykiellon vastaisesti. Järjestyksenvalvojan uusi toimivaltuus kytkeytyisi esitysluonnoksen mukaan toimeksiantajan antaman pääsykiellon vastaiseen tilanteeseen.

A-klinikkasäätiö pitää toimivaltuuksien täsmentämistä sinänsä perusteltuna. Valvontatilanteet voivat kuitenkin käytännössä kohdistua haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, kuten päihtyneisiin, psyykkisesti oireileviin, asunnottomiin, neurokirjon henkilöihin tai vammaisiin henkilöihin. Tämän vuoksi valvonnan toteuttamiseen tarvitaan selkeät, valtakunnalliset ja ihmisoikeusperustaiset ohjeet.

Valvonnassa on noudatettava vähimmän haitan, suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteita. Valvontatilanteissa on ensisijaisesti käytettävä rauhoittavia ja väkivallattomia toimintatapoja. Erityisesti vartijoille ja kaupan henkilökunnalle tulee antaa koulutusta päihtyneen, traumatisoituneen, neurokirjon henkilön, psyykkisesti oireilevan henkilön, vammaisen henkilön ja asunnottoman henkilön kohtaamiseen.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että poliisin, vartijoiden, järjestyksenvalvojen ja elinkeinonharjoittajien ohjeistukseen sisällytetään ainakin seuraavat kohdat:

- ensisijainen velvollisuus pyrkiä rauhoittavaan ja väkivallattomaan tilanteen purkamiseen;

- ohjeet päihde- ja mielenterveysoireiden sekä kognitiivisten toimintarajoitteiden tunnistamiseen ja kohtaamiseen;
- velvollisuus arvioida sosiaalihuoltolain 35 § mukaisen yhteydenoton tarve silloin, kun henkilön avun tarve on ilmeinen;
- ohjeistus tilanteisiin, joissa henkilöllä on välitön tarve ruokaan, lääkkeisiin, suojaan tai terveydenhuollon apuun;
- velvollisuus dokumentoida poistamiset, voimakeinojen käyttö, kiellon rikkomiset ja toistuvat valvontatilanteet;
- erityinen ohjeistus harvaan asuttujen alueiden tilanteisiin, joissa poistaminen myymälästä voi tosiasiallisesti estää välttämättömän asioinnin;
- kieltä käyttää pääsykieltoa tai sen valvontaa epävirallisena seurantajärjestelmänä tai asiakasprofilointina.

Poliisin kustannuksia arvioitaessa esitysluonnosta on täydennettävä. Arvioinnissa tulee huomioida esitutinnan lisäksi hälytystehtävät, poistamiset, kuljetukset, pitkät välimatkat, kiinniotot, toistuvat rikkomiset, valvontatilanteiden kirjaaminen, sosiaalihuollon yhteydenottojen tekeminen sekä mahdolliset tulkkaukset ja avustustarpeet.

Pääsykielto ei saa myöskään korvata työnantajan työturvallisuusvelvoitteita. Kaupan turvallisuutta on vahvistettava myös henkilöstömitoituksella, koulutuksella, työvuorosuunnittelulla, tilaratkaisuilla, hälytysjärjestelmillä ja de-eskalointiosaamisella.

Henkilötietojen käsittely

A-klinikkasäätiö pitää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä erittäin merkittävänä, koska pääsykieltoasioissa voidaan käsitellä tietoja, jotka ovat yksilön kannalta leimaavia ja pienillä paikkakunnilla erityisen arkaluonteisia. Tieto siitä, että henkilö on pääsykiellon kohteena, voi vaikuttaa hänen asemaansa yhteisössä, asiointimahdollisuuksiinsa ja kohtaamiseensa muissa palveluissa.

Esitysluonnoksen mukaan tieto tuomioistuimen määräämästä pääsykiellosta tallennettaisiin poliisin henkilörekisteriin. Poliisi voisi elinkeinonharjoittajan pyynnöstä luovuttaa pääsykiellon hakemiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja henkilön tunnistamiseksi sekä myymälään liittyvistä epäillyistä rikoksista tai häiriöistä. Elinkeinonharjoittaja ei saisi käyttää tietoja muuhun tarkoitukseen eikä ilmaista salassa pidettäviä tietoja sivullisille. Tiedot tulisi hävittää viimeistään silloin, kun asia on ratkaistu tai elinkeinonharjoittaja on päättänyt olla hakematta pääsykieltoa.

A-klinikkasäätiö pitää näitä rajoituksia välttämättöminä, mutta ei riittävinä. Ehdotettu tietojen luovutus yksityiselle elinkeinonharjoittajalle on poikkeuksellinen ja edellyttää vahvaa sääntelyä, käytännön ohjeistusta ja valvontaa. Vaikka erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei voisi

luovuttaa, poliisin toimenpiteisiin, rikosepäilyihin, häiriökäyttäytymiseen ja henkilöllisyyteen liittyvät tiedot voivat käytännössä olla erittäin leimaavia.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että ennen lain voimaantuloa laaditaan valtakunnallinen tietosuojan vaikutustenarviointi. Vaikutustenarvioinnissa tulee arvioida erityisesti tietojen luovuttamista yksityisille toimijoille, tietojen jatkokäytön riskejä, pienten paikkakuntien tunnistettavuusriskiä, vartiointiliikkeiden ja kauppakeskusten rooleja sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien suojaa.

A-klinikkasäätiö katsoo, että tietosuojaa koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin tulee lisätä ainakin seuraavat vaatimukset:

- elinkeinonharjoittaja saa käsitellä vain pääsykieltohakemuksen kannalta välttämättömiä tietoja;
- tietojen käsittelylle on nimettävä vastuuhenkilö;
- tietojen säilytysajat on määriteltävä täsmällisesti ja lyhyiksi;
- tietojen hävittäminen on kirjattava;
- tietoja ei saa käyttää asiakasprofilointiin, epäviralliseen seurantaan, muihin toimipaikkoihin välittämiseen tai vartiointiin yleiseksi taustatiedoksi;
- vartiointiliikkeen, elinkeinonharjoittajan ja mahdollisen kauppakeskuksen rekisterinpitäjä- ja käsittelijävastuut on määriteltävä selvästi;
- rekisteröidylle on annettava ymmärrettävä tieto siitä, mitä tietoja hänestä käsitellään, mihin tarkoitukseen ja kuinka kauan.

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

A-klinikkasäätiö katsoo, että esitysluonnosta tulee täydentää ennen sen antamista eduskunnalle. Keskeiset täydennystarpeet koskevat erityisesti palveluohjausta, välttämättömän asioinnin turvaamista, alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa, tietosuojaa, oikeusturvaa sekä vaikutusten seuranta.

Kustannukset poliisille, tuomioistuimille, elinkeinonharjoittajille ja hyvinvointialueille

A-klinikkasäätiö katsoo, että esitysluonnoksen kustannusarvioita on täydennettävä. Esitysluonnoksessa arvioidaan tuomioistuimille aiheutuvan uutena asiaryhmänä pääsykieltoasioiden käsittelystä kustannuksia. Yhden tuomarin kokoonpanossa käräjäoikeudessa käsiteltävän asian yksikkökustannukseksi arvioidaan 926 euroa, ja jos kieltoja haettaisiin noin 100 vuodessa, tuomioistuimille aiheutuisi noin 100 000 euron vuotuiset kustannukset. Lisäksi tuomioistuimille aiheutuisi noin 50 000 euron kertaluonteinen tietojärjestelmäkustannus.

Esitysluonnoksen mukaan pääsykiellon rikkomisasioiden käsittelystä voisi aiheutua viranomaisille yhteensä enimmillään noin 150 000–180 000 euron kustannukset, jos asiat käsitellään tuomioistuimessa pääkäsitelyssä. A-klinikkasäätiö katsoo, että kustannukset voivat muodostua arvioitua suuremmiksi, jos samoille henkilöille kertyy toistuvia rikkomisia, jos asioissa tarvitaan avustajia, tulkkausta tai sosiaaliviranomaisten kuulemista tai jos pääsykieltoja haetaan alaikäisille tai henkilöille, joiden elämäntilanne on erityisen vaikea.

Yritysten osalta esitysluonnoksessa arvioidaan, että pääsykiellon hakemisesta aiheutuvat kustannukset voisivat olla noin 1 100 euroa tapauksittain, minkä lisäksi hakija maksaisi 310 euron oikeudenkäyntimaksun. Pääsykieltojen rikkomisasioiden selvittelykustannukset voisivat olla yksittäisessä rikosasiassa enimmillään noin 400 euroa. A-klinikkasäätiö katsoo, että erityisesti pienille ja harvaan asuttujen alueiden liikkeenharjoittajille kustannukset voivat olla merkittäviä, jos niihin lisätään hakemuksen valmistelu, dokumentointi, henkilöstön koulutus, tietosuojat, vartiointiyhteistyö, tiedoksiantoon liittyvät tehtävät ja välttämättömän asioinnin järjestäminen.

A-klinikkasäätiö pitää puutteena sitä, ettei esitysluonnoksessa arvioida riittävästi hyvinvointialueille, sosiaalipalveluille, päihde- ja mielenterveyspalveluille, asumispalveluille ja järjestöille mahdollisesti siirtyviä kustannuksia. Jos pääsykielto kohdistuu henkilöihin, joilla on päihde-, mielenterveys-, asumis- tai toimeentulo-ongelmia, kustannuksia voi siirtyä sosiaalihuoltoon, kriisipalveluihin, päivystykseen, asumispalveluihin tai matalan kynnyksen palveluihin.

Sakkokierteen ja rikosoikeudellisen kuormituksen riski

A-klinikkasäätiö korostaa, että pääsykiellon rikkomisen rangaistavuus voi lisätä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden sakkokierteen ja rikosoikeudellisen kuormituksen riskiä. Esitysluonnoksen mukaan tuomioistuimen määräämän pääsykiellon rikkomisesta voisi seurata sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Käytännössä seuraamus voi monissa tapauksissa painottua sakkoseuraamukseen, mutta toistuvat rikkomiset voivat lisätä seuraamusten kasautumisen riskiä.

Sakko ei välttämättä ohjaa käyttäytymistä silloin, kun henkilöllä on vakava päihdeongelma, mielenterveyden häiriö, asunnottomuus, kognitiivisia vaikeuksia tai erittäin heikko taloudellinen asema. Sen sijaan sakko voi lisätä velkaantumista ja johtaa seuraamusketjun kasautumiseen. Lain vaikutusten seurannassa on kerättävä tietoa siitä, johtaako sääntely toistuviin sakkoihin, maksamattomiin sakkoihin, muuntorangaistusprosesseihin tai muihin rikosoikeudellisiin seuraamuskasautumiin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä.

Oikeusturva, ymmärrettävä menettely ja oikeusapu

Pääsykiellon kohteena olevan henkilön oikeusturvaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kohderyhmässä voi olla henkilöitä, joilla on puutteellinen lukutaito, heikko kielitaito, kognitiivisia vaikeuksia, päihtymystila, akuutti psyykinen kriisi, asunnottomuus tai muu toimintakykyä heikentävä tilanne. Menettely ei saa rakentua oletukselle, että henkilö pystyy itsenäisesti arvioimaan hakemuksen oikeudellisia perusteita, määräaikoja ja seurauksia.

A-klinikkasäätiö ehdottaa, että pääsykiellon kohteelle turvataan:

- selkokielineen ja ymmärrettävä tieto hakemuksesta, kiellon perusteista ja mahdollisista seuraamuksista;
- tarvittaessa tulkkaus;
- tieto oikeusavusta;
- tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi;
- mahdollisuus käyttää avustajaa;
- alaikäisten kohdalla huoltajan ja sosiaaliviranomaisen tosiasiallinen osallistuminen;
- tieto siitä, miten päätöksen muuttamista tai kumoamista voi hakea.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

A-klinikkasäätiö katsoo, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia on syvennettävä. Arvioinnissa tulee tarkastella erityisesti liikkumisvapautta, yhdenvertaisuutta, yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, oikeusturvaa, lapsen etua, vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vaikutuksia tulee arvioida myös alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pääsykiellon tosiasialliset vaikutukset voivat olla olennaisesti erilaisia alueilla, joilla vaihtoehtoisia palveluja on runsaasti, verrattuna harvaan asuttuihin alueisiin, joissa päivittäistavaramyymälä tai kauppakeskus voi muodostaa merkittävän osan henkilön välttämättömistä asiointimahdollisuuksista.

Arjen vaikutukset voivat olla merkittäviä juuri niille ihmisille, joilla on vähiten vaihtoehtoja: henkilölle, jolla ei ole autoa, puhelinta tai verkkopankkitunnuksia; henkilölle, joka käyttää maksusitoumusta; henkilölle, joka tarvitsee myymälän yhteydessä tai läheisyydessä olevaa välttämätöntä palvelupistettä; alaikäiselle, joka viettää aikaansa kauppakeskuksessa; tai henkilölle, jonka päihde- tai mielenterveysongelma näkyy käyttäytymisenä julkisessa tilassa.

Seuranta ja jälkiarviointi

A-klinikkasäätiö pitää välttämättömänä, että lakiin tai vähintään sen perusteluihin lisätään nimenomainen seuranta- ja jälkiarviointivelvoite. Seurannassa tulee kerätä tietoa ainakin seuraavista seikoista:

- pääsykieltohakemusten määrä, hyväksymis- ja hylkäämisratkaisut sekä kieltojen kesto;
- pääsykieltojen alueellinen jakautuminen ja vaikutukset harvaan asutuilla alueilla;
- alaikäisiin kohdistuvat hakemukset, ratkaisut ja sosiaaliviranomaisten osallistuminen;
- palveluohjauksen, sosiaalihuoltolain 35 § mukaisten yhteydenottojen ja lastensuojeluilmoitusten määrä;
- välttämättömän asioinnin poikkeusjärjestelyt ja niiden toimivuus;
- poliisin, vartijoiden ja järjestyksenvalvojen poistamis- ja kiinniottotilanteet;
- pääsykiellon rikkomisesta seuraavat sakot, maksamattomat sakot ja mahdolliset muuntorangaistusprosessit;
- tietosuojapoikkeamat, kantelut ja valvontahavainnot;
- syrjintäepäilyt ja yhdenvertaisuusvaikutukset;
- vaikutukset työntekijöiden turvallisuuteen, sairauspoissaoloihin ja työhyvinvointiin;
- vaikutukset päihde-, mielenterveys-, asumis- ja sosiaalipalveluihin.

Seurannan tulee sisältää myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, järjestöjen, hyvinvointialueiden, poliisin, kaupan alan työntekijöiden ja pienten elinkeinonharjoittajien näkökulmat.

Yhteenveto A-klinikkasäätiön keskeisistä ehdotuksista

A-klinikkasäätiö katsoo, että esitysluonnosta tulee täydentää ennen sen antamista eduskunnalle. Keskeiset täydennystarpeet ovat seuraavat:

- sääntelyyn lisätään velvoittava palveluohjauksen ja sosiaali- ja terveystalvelujen tarpeen arvioinnin malli;
- pääsykiellon edellytyksiä ja soveltamisohjeita täsmennetään niin, ettei kieltoa voida käyttää syrjivästi tai haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ulossulkemiseen;
- välttämätön asiointi turvataan nimenomaisilla säännöksillä ja päätökseen kirjattavilla poikkeuksilla;

- alaikäisten kohdalla pääsykielto säädetään selvästi viimesijaiseksi keinoksi ja sosiaaliviranomaisen tosiasiallinen osallistuminen turvataan;
- paikan haltijan antamiin pääsykieltoihin lisätään kirjallista muotoa, dokumentointia, ymmärrettävyyttä, välttämätöntä asiointia ja syrjinnän ehkäisyä koskevat oikeusturvatakeet;
- poliisin, vartijoiden, järjestyksenvalvojien ja kaupan alan toimijoiden toimivaltuuksiin liitetään valtakunnallinen, ihmisoikeusperustainen ja de-eskalointia painottava ohjeistus;
- henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä täydennetään vaikutustenarvioinnilla, roolien täsmentämisellä ja epävirallisen seurannan kiellolla;
- kustannus- ja vaikutusarvioita täydennetään hyvinvointialueiden, sosiaalipalvelujen, päihde- ja mielenterveyspalvelujen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden näkökulmasta;
- lakiin tai sen perusteluihin lisätään seuranta- ja jälkiarviointivelvoite.

A-klinikkasäätiö pitää työ- ja asiointiturvallisuuden vahvistamista tärkeänä tavoitteena. Tavoitetta ei kuitenkaan tule toteuttaa tavalla, joka lisää heikoimmassa

asemassa olevien ihmisten ulossulkemista, sakkokierteitä, rikosoikeudellista kuormitusta tai muodostaa tosiasiallisia esteitä välttämättömien palvelujen käyttämiselle.

Virolainen Tarja
A-klinikkasäätiö