

17.12.2025

Prof. Sakari Melander

**JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUNNASSA KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT OLESKELU- JA ALUEKIELLOT – TANSKAN LAINSÄÄDÄNTÖÄ VASTAAVIEN KIELTOJEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELINEN ARVIOINTI**

# Sisällys

<b>1. TOIMEKSIANNON KOHDE</b> .....	<b>1</b>
<b>2. TANSKASSA VOIMASSA OLEVIA OLESKELU- JA ALUEKIELTOA KOSKEVAN SÄÄNTELYN YLEISKUVAUS</b> .....	<b>1</b>
2.1. TANSKAN NS. JENGIPAKETIT .....	1
2.2. ALUEKIELTO (ZONEFORBUD) .....	2
2.3. OLESKELUKIELTO (OPHOLDSFORBUD) .....	3
2.4. YHTEYDENPITOKIELTO (KONTAKTFORBUD) .....	5
2.5. TOIMI- TAI KERHOTILOJEN SULKEMINEN TAI SINNE PÄÄSYN ESTÄMINEN .....	5
<b>3. ALUE- JA OLESKELUKIELTOJA KOSKEVAN MAHDOLLISEN SÄÄNTELYN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET REUNAEHDOT</b> .....	<b>7</b>
<b>4. ALUEKIELTOA KOSKEVAN MAHDOLLISEN SÄÄNTELYN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI</b> .....	<b>13</b>
<b>5. OLESKELUKIELTOA KOSKEVAN MAHDOLLISEN SÄÄNTELYN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI</b> .....	<b>21</b>
<b>6. YHTEYDENPITOKIELTOA KOSKEVAN MAHDOLLISEN SÄÄNTELYN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI</b> .....	<b>26</b>
<b>7. TOIMI- TAI KERHOTILOISSA OLESKELUA TAI SINNE PÄÄSYN ESTÄMISTÄ KOSKEVAN MAHDOLLISEN SÄÄNTELYN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI</b> .....	<b>30</b>

# 1. Toimeksiannon kohde

Sisäministeriö on tilannut allekirjoittaneelta selvityksen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien Tanskassa käytössä olevien oleskelu- ja/tai aluekieltojen tai muiden kokoontumisrajoitusten hyödynnettävyydestä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa Suomessa. Toimeksiannon mukaan selvityksessä tulee kuvata Tanskan oleskelukieltoja, aluekieltoja ja muita kokoontumisrajoituksia koskevaa sääntelyä sekä esittää arvio mahdollisuuksista säätää vastaavista kielloista Suomessa voimassa olevan perustuslain puitteissa sekä tällaisen sääntelyn oikeudellisista reunaehdoista. Arviossa on otettava huomioon perustuslain yleiset opit, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU:n perusoikeuskirja sekä niitä koskeva tulkintakäytäntö.

## 2. Tanskassa voimassa olevien oleskelu- ja aluekieltoa koskevan sääntelyn yleiskuvaus

### 2.1. Tanskan ns. jengipaketit

1. Tanskassa on tähän mennessä hyväksytty neljä niin sanottua jengipakettia, jotka ovat sisältäneet muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä oleskelu- ja aluekieltoja koskevaa lainsäädäntöä. Ensimmäinen jengipaketti (bandepakke I) annettiin vuonna 2009, toinen (bandepakke II) vuonna 2013, kolmas (bandepakke III) vuonna 2017 ja toistaiseksi viimeisin eli neljäs (bandepakke IV) vuonna 2023.

2. Jengipaketit ovat sisältäneet useita toimenpide-ehdotuksia rikosoikeudellisen lainsäädännön ankaroitamisesta liikkumis- ja oleskelurajoituksiin sekä laajemmin myös rikosentorjuntaan liittyviin toimenpiteisiin, kuten exit-ohjelmien vahvistamiseen. Pakettien pohjalta on myös hyväksytty lainsäädäntöä sekä toteutettu hallinnollisia toimenpiteitä. Paketit ovat kuitenkin olleet kokonaisuuksia, joten kysymys ei ole ollut yksinomaan rikosoikeutta ankaroittavista tai perusoikeuksia rajoittavista toimenpiteistä vaan myös muunlaisia toimenpiteitä on toteutettu.

3. Seuraavassa esitetään tiiviisti jengipakettien pohjalta Tanskassa hyväksytty järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tarkoitettu oleskelu- ja aluekieltoja koskeva voimassa oleva lainsäädäntö. Alla olevan tiiviin Tanskan lainsäädäntöä koskevan esityksen jälkeen esitetään

valtiosääntöoikeudellinen arviointi siitä, olisiko vastaavista kielloista mahdollista säätää Suomessa voimassa oleva perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten oikeudellisten velvoitteiden puitteissa. Arviossa keskitytään mahdollisista kielloista säätämisen oikeudellisiin reunaehtoihin. Arviossa kiinnitetään huomiota voimassa olevaan perustuslakiin, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä niitä koskevaan tulkintakäytäntöön, ennen muuta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

## 2.2. Aluekielto (zoneforbud)

4. Tanskan yleistä järjestystä sekä yksilön ja yleisön turvallisuuden suojelua koskeva poliisin toimeenpanoasetus (Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger) sisältää sääntelyä niin sanotusta aluekiellosta, joka voidaan kohdistaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvään henkilöön. Toimeenpanoasetus sisältää laajemminkin liikkumisvapauten kohdistuvia toimenpiteitä. Esimerkiksi asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi määrätä kenet tahansa pysymään paikoillaan tietyssä paikassa tai olemaan liikkumatta, jos henkilön oleskelu tai liikkuminen aiheuttaa haittaa lähistöllä asuville tai ohikulkijoille tai jos on olemassa perusteltu syy epäillä, että henkilö syyllistyy rikolliseen toimintaan kyseisessä paikassa.

5. Varsinaisesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvasta aluekiellosta säädetään toimeenpanoasetuksen 6 §:n 5 momentissa. Momentin mukaan jos henkilö on käyttäytynyt erityisen häiritsevästi tai jos hän on myötävaikuttanut käyttäytymisellään erityisen turvattomuuden syntymiseen, poliisi voi määrätä hänelle liikkumis- tai oleskelukiellon 500 metrin säteellä paikasta, jolla käyttäytyminen on tapahtunut. Kiellon määrittämisen edellytyksenä on syy uskoa, että henkilö syyllistyy uudestaan erityisen häiritsevään käyttäytymiseen tai myötävaikuttaa erityisen turvattomuuden syntymiseen. Jos maantieteelliset tai muut seikat sitä edellyttävät, kielto voidaan asettaa enintään 1000 metriin.

6. Kielto tuli alun perin voimaan suppeampana (500 metriä), mutta mahdollisuus kiellon määrittämisen 1000 metrin säteellä tuli voimaan vuonna 2014 kieltoa laajennettaessa (kieltoa laajennettiin jengipaketti II:n yhteydessä).

7. Toimeenpanoasetuksen 6 §:n 5 momentin perusteella määrättävä kielto voi olla voimassa enintään kolme kuukautta. Kieltoa voidaan jatkaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan (toimeenpanoasetuksen 6 §:n 8 momentti).

8. Kiellon rikkomisesta voidaan tuomita vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi ja kuudeksi kuukaudeksi (toimeenpanoasetuksen 18 §:n 2 momentti). Jos käsillä on lieventäviä seikkoja, kiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkorangaistukseen.

9. Aluekieltoa koskeva sääntely on alun perin säädetty silmällä pitäen niin sanottujen jengivah-tien toimintaa. Tällaisia niin sanottuja jengivahteja oli asetettu tietyille alueille ilmentämään järjestäytyneen rikollisryhmän vaikutusvaltaa kyseisellä alueella. Aluekiellon soveltamisalaa ei toisaalta ole rajattu tällaisiin henkilöihin ja sitä voidaan soveltaa myös muihin kuin järjestäyty-neeseen rikollisuuteen kytkeytyvissä tilanteissa. Kieltoa on käytännössä sovellettu jokseenkin harvakseltaan. Vuosina 2009–2021 aluekielto määrättiin 46 henkilölle (Serviceeftersyn af ban-depakkerne, Justitieministeriet 2022, s. 39). Toisaalta on esitetty, että vuosina 2009–2016 Tan-skassa määrättiin 218 aluekieltoa 161 henkilölle (Julie Nielsen – Molly Slothower – Lawrence W. Sherman, Tracking the Use of Exclusion Zone Orders in Denmark: Individual and Place-Based Crime Trends Before and After 161 Individual Orders. Cambridge Journal of Evidence-Based Policing (2018) 2:164–180, 165).

### 2.3. Oleskelukielto (opholdsforbud)

10. Kolmannen jengipaketin toimeenpanon yhteydessä Tanskan rikoslakiin sisällytettiin mah-dollisuus oleskelukiellon määräämiseen.

11. Tanskan rikoslain (straffelov) 79 a §:n 1 momentin mukaan oleskelukielto voidaan määrätä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai muuhun vapaudenmenetyksen käsittävään rikosoikeudelliseen seuraamukseen rikoslain 81 a §:ssä tarkoitettusta rikoksesta tuomitulle. Rikoslain 81 a §:ssä säädetään rangaistusten korottamisesta kaksinkertaiseksi, kun kysymys on tiettyihin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin syylistymisestä rikollisjärjestöjen välisessä konfliktitilanteessa. Kiellon määrää tuomioistuin.

12. Oleskelukielto voidaan määrätä rikoslain 79 a §:n 1 momentin mukaan myös ehdottomaan vankeuteen tai muuhun vapaudenmenetyksen käsittävään rikosoikeudelliseen seuraamukseen muista rikoslaissa ja eräissä muissa laeissa rangaistavaksi säädettyistä teoista tuomitulle henkilölle, jolla teon hetkellä on ollut kytkös henkilöryhmään, joka yhdessä on vastuussa laa-jamittaisesta ja vakavasta rikoksesta, joka on yhteydessä tuomitun kyseiseen ryhmään kiinnit-tymisen kanssa.

13. Oleskelukiellolla tarkoitetaan kieltoa liikkua ja oleskella yhdellä tai useammalla tietyllä alu-eella, jolla kyseinen rikos on tehty tai jolla oleskelee se henkilöryhmä, johon tuomittu henkilö oli yhteydessä rikoksen tekohetkellä (rikoslain 79 a §:n 2 momentti). Kiellon maantieteellisen

alan tulisi lainvalmisteluasiakirjojen mukaan kattaa se kunta tai ne kunnat, joiden alueella rikos on tehty (Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om en børne- og ungeydelse og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (initiativer mod rocker- og bandekriminalitet m.v.), Justitiemin., j.nr. 2017-731-0006, s. 10). Jengipaketteja koskevan lainsäädännön arvioinnin yhteydessä on kuitenkin havaittu, että tuomioistuimet ovat olleet jokseenkin haluttomia määräämään koko kunnan alueen kattavia oleskelukieltoja (Serviceeftersyn af bandepakkerne, Justitieministeriet 2022, s. 41). Vuosien 2018–2021 aikana yhteensä 92 henkilölle on määrätty Tanskan rikoslain 79 a §:ssä tarkoitettu oleskelukielto (Serviceeftersyn af bandepakkerne, Justitieministeriet 2022, s. 40).

14. Rikoslain 79 b ja 79 c §:ssä säädetään myös oleskelukielloista. Rikoslain 79 b §:ssä tarkoitettu oleskelukielto koskee esimerkiksi aseiden välittämisestä vastapuolelle Tanskan kohtaan sotilaallisen konfliktin aikana taikka joukkotuhohaseisiin liittyvästä teosta tuomittua. Rikoslain 79 c §:ssä tarkoitettu oleskelukielto sen sijaan koskee esimerkiksi väkivaltarikoksesta tuomittua ja merkitsee kieltoa oleskella palvelupisteissä, joissa myydään väkeviä alkoholi-juomia nautittavaksi. Näillä kielloilla ei ole nimenomaista yhteyttä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, minkä vuoksi niitä ei tässä enemmälti käsitellä.

15. Rikoslain 79 a §:ssä tarkoitetun oleskelukiellon rikkomisesta voidaan tuomita enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen (rikoslain 124 a §).

16. Tanskan korkein oikeus on tietyissä ratkaisuisaan arvioinut muun muassa oleskelukiellon suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen erityisesti koskien oleskelukiellon määräämiseen liittyvää oikeasuhtaisuusarviointia. Ratkaisussaan 36/2019 Tanskan korkein oikeus ei nimenomaisesti ottanut kantaa oleskelukieltoa koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, vaan kiinnitti huomiota kiellon määräämiseen liittyvään oikeasuhtaisuusarviointiin. Ratkaisun mukaan oleskelukiellon oikeasuhtaisuutta arvioitaessa, mukaan lukien sen maantieteellinen laajuus ja ajallinen kesto, on kiinnitettävä erityistä huomiota arvioitavana olevan rikoksen ja mahdollisten aiempien rikosten luonteeseen, laajuuteen ja vakavuuteen sekä tuomitun henkilökohtaisiin olosuhteisiin, mukaan lukien perhe- ja ammatilliset olosuhteet (Højesterets dom, afsagt fredag den 16. august 2019, Sag 36/2019, s. 17). Sittemmin Tanskan korkein oikeus on edellä mainitun oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta pitänyt mahdollisena koko tietyn kunnan alueen kattavaa oleskelukieltoa (Højesterets dom, afsagt onsdag den 30. oktober 2024, Sag 35/2024, s. 14). On kuitenkin huomattava, että sanotuissa Tanskan korkeimman oikeuden ratkaisuisa ei ole toteutettu sanottavan perusteellista oleskelukieltoa koskevan sääntelyn arviointia suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklaan vaan arviointi on ollut keskeisesti tapauskohtaista.

## 2.4. Yhteydenpitokielto (kontaktforbud)

17. Rikoslain 79 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten käsilläollessa henkilölle voidaan määrätä myös yhteydenpitokielto. Kiellon määrää tuomioistuim.

18. Yhteydenpitokiellolla tarkoitetaan kieltä yrittää ottaa yhteyttä henkilöihin, jotka ovat yhteydessä samaan henkilöryhmään, johon tuomittu oli yhteydessä rikoksen tekohetkellä. Yhteydenpitokielto ei kuitenkaan koske yhteydenpitoa lähisukulaisiin, jos tällainen yhteydenpitokielto on ristiriidassa Tanskaa sitovien oikeudellisten velvoitteiden kanssa.

19. Rikoslain 79 a §:n 1 momentin perusteella määrätyn yhteydenpitokiellon rikkomisesta voidaan tuomita enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen.

## 2.5. Toimi- tai kerhotilojen sulkeminen tai sinne pääsyn estäminen

20. Tanskan lainsäädäntöön sisältyy myös mahdollisuus järjestäytyneen rikollisryhmän toimintilojen sulkemiseen tai pääsyn estämiseen tällaisiin tiloihin. Asiaa koskevan määräyksen voi antaa yhtäältä poliisi ja toisaalta kunta.

21. Poliisin määräämästä pääsyn estämisestä toimitiloihin koskevasta kiellosta säädetään oleskelukiellon asettamisesta tietyissä kiinteistöissä annetussa laissa (Lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme, ns. Rockerloven). Laki on säädetty vuonna 1996, mutta järjestäytyneiden rikollisryhmien tilojen sulkemista koskeva sääntely tuli voimaan vuonna 2017 kolmannen jengipaketin yhteydessä.

22. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi kieltää henkilöä oleskelemasta tietyssä kiinteistössä, jos kiinteistö toimii oleskelupaikkana ryhmälle, johon kyseinen henkilö kuuluu tai on yhteydessä, ja kyseisen henkilön läsnäolo kiinteistöllä ja olosuhteet yleisesti ovat sellaiset, että niihin liittyy hyökkäyksen vaara, joka vaarantaisi kiinteistössä tai sen lähellä asuvia henkilöitä. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisi voi kieltää keneltä tahansa pääsyn tietyille kiinteistöille, mukaan lukien kiinteistölle, joka toimii ryhmän oleskelupaikkana, jos on olemassa merkittävä 1 momentissa tarkoitettun hyökkäyksen vaara. Edellä tarkoitettujen kiellojen on säännöksen 2 momentin mukaan ilmoitettava kyltein.

23. Lain 1 §:n 3 momentissa asetetaan edellytykset 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen kiellojen asettamiselle. Momentin mukaan pykälän 1 ja 2 momenttia voidaan soveltaa vain, jos vaaran

kohteena olevan hyökkäyksen voidaan olettaa liittyvän meneillään olevaan ihmisryhmien väliseen konfliktiin, jossa on käytetty aseita tai räjähteitä tai on tapahtunut Tanskan rikoslain 180 §:ssä tarkoitettu tuhopolttto.

24. Laissa tarkoitettu kiello voidaan asettaa toistaiseksi tai määräajaksi (lain 1 §:n 4 momentti). Kiello on kumottava, kun lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua hyökkäyksen riskiä ei ole enää olemassa. Kiellon kumoamista koskeva velvoite koskee myös määräajaksi määrättyä kielloa.

25. Laissa tarkoitettun kiellon tahallisesta rikkomisesta voidaan tuomita enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen (lain 2 §).

26. Tanskassa on lisäksi vuonna 2017 annettu kiinteistöjen käytön kieltämistä ryhmän kokoontumispaikkana koskeva laki (Lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe, lov nr. 653 af 8. Juni 2017). Lailla annettiin kunnalle (kunnanvaltuusto, kommunalbestyrelse) tietyin edellytyksin toimivaltuus kieltää kiinteistön käyttäminen ryhmän kokoontumispaikkana.

27. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnanvaltuusto voi kieltää kiinteistön käytön tietyn ryhmän kokoontumispaikkana, jos ryhmän kiinteistön käyttö kokoontumispaikkana todennäköisesti aiheuttaa merkittävää haittaa ja turvattomuutta ympäröiville asukkaille. Kiello on voimassa kolme kuukautta (lain 1 §:n 5 momentti).

28. Laki sisältää useita muita säännöksiä muun muassa kiellosta tiedottamisesta. Huomionarvoista on, että jos kunnanvaltuusto on kieltänyt ryhmän toimitilan käytön, poliisi voi kieltää henkilöä olemasta kiinteistöllä sekä oleskelemasta tai liikkumasta 200 metrin säteellä kiinteistöstä, jos kunnanvaltuuston henkilökunta tai poliisi on aiemmin lain 5 §:n 2 momentin nojalla vaatinut tätä henkilöä poistumaan kiinteistöltä ja jos kiellon voimassaoloaikana henkilön katsotaan uudelleen oleskelevan kiinteistöllä osana sen käyttöä ryhmän kokoontumispaikkana tai on syytä olettaa, että näin tapahtuu.

29. Saatavilla olevien tietojen mukaan kuntien mahdollisuutta toimitilojen käytön kieltämiseen oli sovellettu vuoden 2022 alkuun mennessä suhteellisen vähän, ilmeisesti vain yhdeksän kertaa.

### 3. Alue- ja oleskelukieltoja koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

30. Edellä kuvatun kaltaiset alue- ja oleskelukiellot sekä kokoontumisrajoitukset ovat keskeisimminkin merkityksellisiä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 13 §:ssä tarkoitetun kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kannalta. Lisäksi sanotuilla kielloilla ja rajoituksilla voi olla vaikutusta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden sekä 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Tietyissä tilanteissa kiellot ja rajoitukset voisivat merkitä myös puuttumista perustuslain 11 §:ssä tarkoitettuun uskonnon ja omantunnon vapauteen sekä 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännöstä ei löydy sellaisia esimerkkejä, joissa olisi arvioitu Tanskan edellä kuvatun lainsäädännön kaltaista perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa sääntelyä. Seuraavassa kuvataan yleisesti ennen muuta liikkumis- ja kokoontumisvapauden liittyviä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja, jotka on soveltuvin osin otettava huomioon, kun arvioidaan mahdollisuutta säätää Tanskan kieltoja vastaavaa lainsäädäntöä Suomessa.

31. Perustuslain 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus kattaa oikeuden liikkua maassa ja oikeuden valita asuinpaikkansa (HE 309/1993 vp, s. 51/l). Täsmällisemmin liikkumisvapaus kattaa oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 8/2020 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä liikkumisvapautta ja sen turvaamia oikeuksia on lisäksi pidetty yksilön itsemääräämisoikeuden keskeisenä osatekijänä (PeVM 8/2020 vp, as. 4). Tällä taas on katsottu olevan yhteys perustuslain 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön oikeudet ja vapaudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan (PeVL 12/2021 vp, 17 kohta; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42/l).

32. Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi säännökset maa- tai vesialueita taikka ilmatilaa koskevista liikkumiskielloista ja -rajoituksista (PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 6–7, PeVL 48/2005 vp, s. 4–5, PeVL 49/2002 vp, PeVL 21/2000 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp), toimivallasta eristää alue tai paikka (PeVL 62/2010 vp, s. 7) ja mahdollisuudesta määrätä poistumiskielto taikka toimivallasta poistaa joku jostakin paikasta tai alueelta (PeVL 43/2010 vp, s. 3–4, PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 11/2005 vp, s. 7).

33. Perustuslain 9 § ei sisällä erityisiä rajoituslausekkeita, mikä tarkoittaa, että liikkumisvapautta voidaan perustuslain järjestelmässä rajoittaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen. Perusoikeusuudistusta koskevan esityksen mukaan liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että rajoitusten tulee perustua lakiin ja niiden tulee täyttää välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset (HE 309/1993 vp, s. 51/I). Välttämättömyyttä liikkumisrajoituksista on voitu säätää muun muassa maanpuolustukseen ja siviilisten turvallisuuteen liittyvien perusteiden käsillä ollessa, kun kiellot ja rajoitukset ovat koskeneet puolustusvoimien käytössä olevia alueita (PeVL 51/2006 vp, s. 6–7). Toisaalta ilmailuun liittyvää rajoitusta, jota ei ollut rajattu alueellisesti eikä sisällöllisesti ja joka olisi voitu uusua kolmen kuukauden välein, ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, joskin kysymys oli osin myös perustuslain 80 §:ään liittyvästä asiasta (PeVL 48/2005 vp, s. 4–5).

34. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (KP-sopimus) on liikkumisvapautta koskeva määräys. Sopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa.

35. EIS 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan 3 kappaleen mukaan liikkumisvapauden käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Myös KP-sopimuksen 12 artiklan 3 kappaleen mukaan liikkumisvapautta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Sanotun kappaleen mukaan liikkumisvapautta ei saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla, milloin rajoitukset ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen ("ordre public"), yleisen terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien takia sekä ovat sopusoinnussa muiden sanotussa yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa. EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artikla sisältää yleisen siinä tarkoitettujen oikeuksien rajoittamista koskevan määräyksen.

36. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä muun muassa yksilölle asetettua rajoitusta, joka merkitsee esimerkiksi kieltoa poistua asunnosta yöaikaan, kieltoa asioida baareissa tai yökerhoissa taikka pelihalleissa tai prostituutioon kytkeytyvissä tiloissa, on arvioitu liikkumisvapauden rajoituksena (esim. Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 193 kohta ja De Tommaso v. Italia [GC], 23.2.2017, 84 kohta). Kaikkiaan erityisten valvontatoimivaltuuksien, joilla estetään yksilön pääsy tiettyyn paikkaan tai tietylle alueelle tai jotka voivat sisältää

kiellon olla tekemisissä rikoksista tuomittujen ja rajoitustoimenpiteiden alaisten henkilöiden kanssa, on arvioitu liikkumisvapauden rajoituksina (De Tommaso v. Italia [GC], 23.2.2017, 84–89 kohta; Raimondo v. Italia, 22.2.1994, 39 kohta, Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 63 ja 193 kohta, Vito Sante Santoro v. Italia, 1.7.2004, 46 kohta ja Villa v. Italy, 20.4.2010, 43–44 kohta). Vastaavasti kieltoa lähestyä tiettyä paikkaa tai oleskella tällaisessa paikassa on pidetty liikkumisvapauden rajoituksena (Biagiazzi ym. v. Italia (dec.), 16.12.2008).

37. Liikkumisvapautta rajoittavan toimenpiteen on täytettävä EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) tai (4) artiklassa tarkoitetut edellytykset. Artiklan 3 kappaleen mukaan liikkumisvapauden käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Artiklan 4 kappale sisältää lisäksi mahdollisuuden liikkumisvapauden rajoittamiseen erityisalueilla, jolloin rajoitusten tulee tapahtua lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä (EIT:n käytännöstä ks. Oliveira v. Alankomaat, 4.6.2002 ja Landvreugd v. Alankomaat, 4.6.2002, joissa oli kysymys tietyille Amsterdamissa julistetuille ”häätäalueille” (emergency area) pääsyä koskevan kiellon suhteesta liikkumisvapauteen).

38. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan liikkumisvapautta rajoittavan kansallisen lainsäädännön tulee ensinnäkin pohjautua johonkin 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklassa nimenomaisesti mainittuun rajoitusperusteeseen eikä muunlaisiin rajoitusperusteisiin vetoaminen ole mahdollista (esim. S.E. v. Serbia, 11.6.2023, 82 kohta). Lisäksi edellytetään rajoituksen oikeasuhtaisuutta, eli rajoituksen on oltava välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävän rajoitusperusteen toteuttamiseksi. Tällöin olennaista on, että käsillä on painava yhteiskunnallinen tarve rajoittavalle lainsäädännölle, minkä lisäksi liikkumisvapauden rajoituksen on oltava oikeassa suhteessa hyväksyttävään tavoitteeseen nähden. Kansallisten viranomaisten tulee myös esittää rajoitukselle asianmukaiset ja riittävät (relevant and sufficient) perusteet (Nada v. Sveitsi [GC], 12.9.2012, 181 kohta ja Pagerie v. Ranska, 19.1.2023, 193 kohta).

39. Rikollisuuden estäminen on nimenomaisesti mainittu EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklassa liikkumisvapauden mahdollisena rajoitusperusteena. Erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen EIT on ratkaisukäytännössään pitänyt preventiivisiä liikkumisvapauden rajoitustoimenpiteitä hyväksyttävänä myös tilanteissa, joissa niitä on kohdistettu henkilöön ilman syyksilukevaa rikostuomiota tai ennen sellaista, kun rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena on ollut estää tulevien rikosten tekeminen (Raimondo v. Italia, 22.2.1994, 39 kohta ja Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 195 kohta).

40. EIT:n ratkaisukäytännössä rikollisuuden estämiseksi toteutettu liikkumisvapauden rajoitus ei ole kuitenkaan voinut perustua yksinomaan henkilön aiempaan rikostuomioon vaan olennaista on ollut henkilön toiminta ja erityisesti uuteen rikokseen syyllistymisen riski tai riski henkilön kytkeytymisestä uudelleen rikolliseen toimintaan (Villa v. Italia, 20.4.2010, 46 kohta ja Vlasov ja Benyash v. Venäjä, 20.9.2016, 36 kohta). Lisäksi rajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa huomiota on kiinnitetty henkilön aiheuttaman riskin luonteeseen ja vakavuuteen (Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 183 kohta) ja henkilön aiempien rikosten luonteeseen ja vakavuuteen (Sarkizov ym. v. Bulgaria, 17.4.2012, 66 kohta).

41. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu liikkumisrajoituksen määräämistä koskevassa arvioinnissa toteutettavan oikeasuhtaisuuspunninnan merkitystä (Battista v. Italia, 2.12.2014, 44 ja 47 kohta). Tässä arviossa tulee kiinnittää huomiota kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin näkökohtiin ja erityisesti mahdollisen kiellon kohteena olevaan henkilöön liittyviin erityisiin näkökohtiin (Pagerie v. Ranska, 19.1.2023, 195 kohta). Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät kiellot eivät myöskään saa olla pitkäkestoisia ilman kieltojen perusteltavuuden ja oikeasuhtaisuuden säännöllistä uudelleenarviointia (Villa v. Italia, 20.4.2010, 49 kohta ja Pagerie v. Ranska, 19.1.2023, 195 kohta).

42. Lisäksi EIT:n ratkaisukäytännössä on edellytetty liikkumisvapautta rajoittavan toimenpiteen kattavaa tuomioistuINVALVONTAA, vähintään asian arvioinnin viimeisessä vaiheessa. EIT:n asiaa koskevan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan yksilöön kohdistettava liikkumisvapauden rajoitus edellyttää rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja rajoitustoimen oikeasuhtaisuuden huolellista arviointia, jollainen arviointi on luontevimmin ja parhaiten riippumattomissa tuomioistuimissa toteutettavaa. TuomioistuINVALVONNAN tulisi EIT:n ratkaisukäytännön mukaan kattaa kaikki kiellon määräämisen perusteena olevat seikat sekä kiellon määräämisen oikeasuhtaisuuteen liittyvät kysymykset (esim. Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta).

43. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta säädetään perustuslain 13 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Säännöksen 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännöksen 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

44. Perustuslain 13 §:n soveltamisala on lähtökohtaisesti laaja siinä tarkoitetun kokoontumisvapauden kattaessa oikeuden itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä oikeuden osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin (HE 309/1993 vp, s. 59/I). Säännös

kattaa yleisten kokousten lisäksi myös yksityiset kokoukset, jotka saavat myös säännöksessä tarkoitettua perusoikeussuojaa (HE 309/1993 vp, s. 59/II). Perustuslain säännöksessä ei ole myöskään rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä esimerkiksi käsiteltävien asioiden pohjalta (HE 309/1993 vp, s. 59/I).

45. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on löydettävissä suhteellisen niukasti kokoontumisvapautta koskevia kannanottoja. Kokoontumisvapauden keskeisesti kuuluvan lupajärjestelmän kiellon suhteen valiokunta on pitänyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksen kannalta ongelmallisena sääntelyä, joka olisi merkinnyt kokoontumisvapauden kannalta merkityksellisten lupien myöntämisen olevan täysin harkinnanvaraista. Lisäksi valiokunta piti tällaista sääntelyä oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallisena, koska kiellot ja rajoitukset oli liitetty pelkästään aluekäsitteeseen. Valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että ehdotettua lakia täsmennetään ja että siihen lisätään ne edellytykset, joiden perusteella lupa poikkeamiseen voidaan myöntää (PeVL 8/2006 vp, s. 6).

46. Rikoslain 17 luvun 13 a §:ssä tarkoitettua laitonta naamioitumista koskevan ehdotuksen yhteydessä valiokunta totesi, että naamiointikielto rajoittaa jonkin verran ilmaisuvapautta ja kokoontumisvapautta, mutta kiellon ei kuitenkaan voida katsoa kuuluvan näiden vapauksien ydinalueeseen eikä muutoin estävän vapaata kokoontumista ja mielipiteenilmaisua (PeVL 26/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta kuitenkin korosti näiden perusoikeuksien käyttöön liittyvän kriminalisoinnin täsmällisyyteen kohdistuvia vaatimuksia (PeVL 26/2004 vp, s. 3–4), minkä lisäksi valiokunta katsoi, että henkilön tunnistautumista vaikeuttavan naamioitumisen rangaistavaksi säättäminen ilman yhteyttä lainvastaiseen tekoon taikka järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamiseen oli oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallista (PeVL 26/2004 vp, s. 3/II). Nimenomaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen valiokunta on arvioinut ehdotetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan rangaistussäännöksen (rikoslain 17 luvun 1 a §) suhdetta perustuslain 13 §:ään. Valiokunta katsoi olevan selvää, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan säännöksen kattamassa toiminnassa ei yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä. Valiokunta kuitenkin totesi, että joiltakin osin yhdistymisvapaudella voi olla merkitystä arvioitaessa kriminalisoinnin sallittavuutta, mutta tällöin olennaista kuitenkin oli, että ehdotetulla säännöksellä pyrittiin estämään vakavaa rikollisuutta. Tätä on valiokunnan mukaan pidettävä hyväksyttävänä rajoitusperusteena, erityisesti kun valiokunnan mukaan kysymys on enintään eräänlaisista yhdistymisvapauden reuna-alueista (PeVL 10/2000 vp, s. 3/I). Myöhemmin valiokunta on nimenomaisesti todennut, että vakavan rikollisuuden edistämisessä tai tukemisessa ei ole kysymys perustuslain 13 §:ssä tarkoitettun yhdistymisvapauden käyttämisestä (PeVL 7/2002 vp, s. 3/II).

47. EIS 11 artikla sisältää kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevan määräyksen. Artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Artiklan 2 kappaleen mukaan näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin näiden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

48. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu kokoontumisvapauden merkitystä ja perustavanlaatuista asemaa demokraattisessa yhteiskunnassa, mistä seuraa, että kokoontumisvapautta ei pidä tulkita rajoittavasti. Kokoontumisvapaus kattaa EIT:n käytännön mukaan sekä yksityiset että julkiset kokoontumiset (esim. Kudrevičius v. Liettua [GC], 15.10.2015, 91 kohta). Vaikka EIS 11 artiklaa koskeva kokoontumisvapauden liittyvä EIT:n ratkaisukäytäntö kattaa ennen muuta mielenosoituksiin liittyviä tilanteita, ratkaisukäytännössä on katsottu EIS 11 artiklan ulottuvan myös luonteeltaan sosiaalisiin kokoontumisiin (Emin Huseynov v. Azerbaidžan, 7.5.2015, 91 kohta) sekä esimerkiksi viranomaisten toimintaan, jolla estettiin tietyn henkilön pääsy alueelle, jossa järjestettiin yhteisöllisiä tapaamisia (Djavit An v. Turkki, 20.2.2003, 60 kohta).

49. Edellä todetun mukaisesti rikollisuuden estäminen on EIS 11(2) artiklassa tarkoitettu kokoontumisvapauden hyväksyttävä rajoitusperuste, edellyttäen myös, että rajoitus on oikeasuhtainen. Selvänä voitaneen myös pitää, että järjestäytynyt rikollisuus ei ole EIS 11 artiklassa turvatun kokoontumisvapauden alaan kuuluvaa toimintaa etenkin, jos kysymys on nimenomaan toiminnasta, jonka tarkoitus on tietyn vakavuusasteen ylittävien rikosten tekeminen.

50. Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja kattaa oikeuden solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Myös EIS 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kattama ala on vastaava ja oikeus solmia suhteita muihin ihmisiin voi olla merkityksellinen osa yksilön sosiaalista identiteettiä (Maslov v. Itävalta [GC], 23.6.2009, 63 kohta).

## 4. Aluekieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn valtiösääntöoikeudellinen arviointi

51. Tanskan lainsäädännön mahdollistama aluekielto tarkoittaa edellä kuvatun mukaisesti mahdollisuutta määrätä henkilölle enintään kolme kuukautta voimassa oleva tiettyä aluetta koskeva liikkumis- ja oleskelukielto. Kielto voidaan määrätä, jos henkilö on käyttäytynyt erityisen häiritsevästi tai jos hän on myötävaikuttanut käyttäytymiselleen erityisen turvattomuuden syntymiseen. Lisäksi kiellon määräämisen edellytyksenä on syy uskoa, että henkilö syyllistyy uudestaan erityisen häiritsevään käyttäytymiseen tai myötävaikuttaa erityisen turvattomuuden syntymiseen.

52. Aluekiellon säätäminen liittyy nimenomaisesti niin sanottujen jengivahtien toimintaan. Järjestäytyneet rikollisryhmät pyrkivät Tanskassa tällaisten jengivahtien asettamisella osoittamaan, että tietty alue kuuluu heidän ”reviiriinsä”. Aluekiellon säätämisen tarkoitus liittyykin nimenomaisesti siihen, että tällaiset niin sanotut jengivahtit saataisiin nopeasti ja tehokkaasti pois katukuvasta (L 211 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. of forvaltningsloven, s. 24).

53. Kiellon määrääminen edellyttää erityisten olosuhteiden käsilläoloa. Käytännössä henkilön erityistä häiriökäyttäytymistä koskevassa arviossa otetaan huomioon tietyn alueen yleinen tilanne. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, epäilläänkö käyttäytymisen liittyvän käynnissä olevaan rikollisryhmien väliseen yhteydenottoon tai tietyllä alueella käsillä olevaan rikollisuuden aaltoon. Aluekieltoa koskevassa sääntelyssä tarkoitettulla erityisen turvattomuuden syntymiseen myötävaikuttavalla käyttäytymisellä tarkoitetaan erityisesti niin sanottujen jengivahtien toimintaan liittyviä piirteitä, joiden tarkoituksena on herättää pelkoa alueen asukkaissa ja ohikulkijoissa. Tällaista käytöstä voi olla esimerkiksi näkyväksi tarkoitettu luotiliiveihin pukeutuminen ja näin pukeutuen toteutettu asettautuminen ohikulkijoiden nähtäville sekä muiden alueella oleskelevien henkilöiden kuulusteleminen ja tarkastaminen (L 211 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. of forvaltningsloven, s. 25).

54. Tanskalaisiin lainvalmisteluasiakirjoihin ei sisälly aluekiellon perustuslainmukaisuutta tai suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin koskevaa analyysiä.

55. Selvää nähdäkseni kuitenkin on, että aluekieltoa koskeva sääntely olisi ennen muuta merkityksellistä perustuslain 9 §:ssä ja EIS 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvatun liikkumisvapauden kannalta. Lisäksi mahdollista aluekieltoa koskevaa sääntelyä olisi arvioitava perustuslain 10 §:ssä ja EIS 8 artiklassa tarkoitettun yksityiselämän suojan kannalta sekä jossain määrin

myös perustuslain 13 §:ssä ja EIS 11 artiklassa tarkoitetun kokoontumisvapauden kannalta. Ennen muuta mahdollista aluekieltoa koskevaa sääntelyä olisi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, koska edellä mainittuihin perusoikeussäännöksiin ei sisälly erityisiä rajoitusedellytyksiä.

56. Mahdolliselle aluekieltoa koskevalle sääntelylle tulisi ensinnäkin olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve (PeVM 25/1994 vp, s. 5/1). Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä liikkumisvapautta rajoittavista toimivaltuuksista ei ole erityisen paljon. Ennakollisista turvaamistoimenpiteistä lähestymiskielto merkitsee puuttumista yksityiselämän suojaan ja liikkumisvapauteen (PeVL 63/2022 vp, 3 kohta ja PeVL 8/2004 vp, s. 2/1). Lähestymiskielto on kuitenkin toimenpiteenä useita perusoikeuksia konkreettisesti suojaava. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lähestymiskielloille onkin esitettävissä varsin painavat perustuslain 7 §:ssä suojattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä 10 §:ssä turvattuun kotirauhaan ja perustuslain 22 §:ssä tarkoitettuun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen palautuvat perusteet (PeVL 63/2022 vp, 3 kohta ja PeVL 8/2004 vp, s. 2/1). Lähestymiskieltoa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista ei näin saada merkittävää tulkinta-apua mahdollista aluekieltoa koskevaa sääntelyä arvioitaessa, koska aluekiellon tavoitteet eivät kytkeydy suoraan tietyn itsensä uhatuksi kokevan henkilön suojaamiseen.

57. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnissa on sinänsä mahdollista kiinnittää huomiota EIS:n vastaavaa oikeutta koskevan määräyksen sisältämiin rajoitusperusteisiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5/1). EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklassa, EIS 8(2) artiklassa ja EIS 11(2) artiklassa rikollisuuden estäminen on mainittu sinänsä mahdollisena liikkumisvapauden, yksityiselämän suojan ja kokoontumisvapauden rajoitusperusteena. Lisäksi EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artikla mahdollistaa liikkumisvapauden rajoittamisen yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, kun EIS 8(2) ja 11(2) artikla mahdollistavat yksityiselämän suojan ja kokoontumisvapauden rajoittamisen epäjärjestyksen estämiseksi.

58. Edellä todetun mukaisesti EIT:n ratkaisukäytännössä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen preventiiviset liikkumisvapauden rajoitukset ovat olleet mahdollisia myös tilanteissa, joissa niitä on kohdistettu henkilöön ilman syyksilukevaa rikostuomiota tai ennen sellaista, kun toimenpiteiden tarkoitus on ollut estää tulevien rikosten tekeminen (Raimondo v. Italia, 22.2.1994, 39 kohta ja Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 195 kohta). Lisäksi EIT on katsonut, että tällainen rajoittava toimenpide ei voi perustua yksin henkilön aiempaan rikostuomioon vaan olennaista on ollut henkilön toiminta ja erityisesti uuteen rikokseen syyllistymisen riski tai riski henkilön kytkeytymisestä uudelleen rikolliseen toimintaan (Villa v. Italia, 20.4.2010, 46 kohta sekä Vlasov ja Benyash v. Venäjä, 20.9.2016, 36 kohta).

59. Voitaneen sinänsä katsoa, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunta voi muodostaa sellaisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen, joka voi perustella liikkumisrajoitukseen kohdistuvan ennakkollisen toimenpiteen. Tällöin tulisi kuitenkin perustella, että järjestäytynyt rikollisuus tai rikollisuus yleensä olisi tietyllä alueella niin näkyvää ja huomattavaa, että sen estämiseen liikkumisrajoituksia asettamalla on esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve. Edellä viitatuissa EIT:n ratkaisuissa on ollut ennen muuta kysymys mafiatyyppisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvistä toimenpiteistä. Sanottu ratkaisukäytäntö ei näin vaikuta tarjoavan erityisen soveltuvaa vertailukohtaa mahdolliselle Suomessa valmisteltavalle aluekieltoa koskevalle lainsäädännölle. Lisäksi on otettava huomioon, että EIT:n ratkaisukäytännössä myös mafiatyyppisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä preventiivisiä toimenpiteitä on saatettu jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin pitää toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena (Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 196–197 kohta).

60. Kokoavasti voidaan todeta, että rikollisuuden torjuntaan ja estämiseen liittyvä tavoite voi merkitä sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka perustelee liikkumisvapauten ja muihin perusoikeuksiin puuttuvaa lainsäädäntöä. Tällöin on kuitenkin huomattava, että kysymyksen tulisi olla konkreettisesta rikollisuuden muodostamasta uhkasta. Samoin on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä liikkumisvapauden on katsottu olevan merkityksellinen yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta (PeVM 8/2020 vp, s. 4 ja PeVL 12/2021 vp, k 17 kohta), minkä vuoksi liikkumisvapautta ei tulisi rajoittaa kevyin perustein.

61. Lisäksi on huomattava, että aluekieltoa koskevan mahdollisen lainsäädännön perustelemista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvällä tavoitteella tulisi pyrkiä välttämään, koska sääntelyn suojelutavoite olisi tällöin jokseenkin jäsentymätön. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuus merkitsee ennen muuta henkilökohtaista turvallisuutta eikä siitä ole johdettavissa yleistä turvallisuutta koskevaa perusoikeutta (ks. esim. PeVL 21/2006 vp, s. 3/l, jossa korostettiin perustuslain 7 §:n 1 momentin merkitsevän nimenomaisesti henkilökohtaista turvallisuutta). Yleinen järjestys ja turvallisuus voi sinänsä esimerkiksi toimia rangaistavaksi säädettyjen tekojen perusteena, mutta tällöin on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tullut kiinnittää huomiota siihen, että suojelukohde myös rajaa yksittäisten rangaistavaksi säädettyjen tekojen alaa (PeVL 20/2002 vp, s. 6–7). Yleisesti perustuslakivaliokunta on todennut, että eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat voivat muodostaa hyväksyttävän syyn harkita teon rangaistavaksi säätämistä (PeVL 48/2017 vp, s. 8, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 26/2014 vp, s. 2 ja PeVL 20/2002 vp, s. 6–7). Selvää valiokunnan käytännön mukaan kuitenkin on, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla turvallisuudella ei voi erityisen laajasti perustella yksilön oikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä ainakaan, jos turvallisuuden käsitettä pyritään tulkitsemaan henkilökohtaista turvallisuutta laajemmin.

62. Perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, mikä ensinnäkin merkitsee niiden välttämättömyyttä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Toiseksi perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

63. EIT:n ratkaisukäytännössä liikkumisvapauden rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen kysymys on siitä, onko rajoitus ollut välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa. Tässä arvioissa kiinnitetään huomiota yhtäältä siihen, onko rajoitukselle ollut esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja onko rajoitus oikeasuhtainen tähän tarpeeseen nähden sekä onko rajoitukselle esitetty asianmukaisia ja riittäviä perusteita (esim. Nada v. Sveitsi [GC], 12.9.2012, 181 kohta). Liikkumisvapauden rajoitus voi EIT:n ratkaisukäytännön mukaan olla oikeutettu ainoastaan, jos sille on esitettävissä aito yhteiskunnallinen intressi, joka oikeuttaa yksilön liikkumisvapauden puuttumisen. Preventiivisten toimenpiteiden on perustuttava konkreettisiin tekijöihin, jotka aidosti osoittavat, että rajoittavilla toimenpiteillä pyritään estämään käsillä oleva riski rikollisesta käyttäytymisestä (Pagerie v. Ranska, 19.1.2023, 194 kohta). EIT on esimerkiksi katsonut, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rajoitustoimenpiteiden, joihin sisältyi myös liikkumisvapauden rajoituksia, oikeasuhtaisuutta koskeva vaatimus ei täyttynyt, kun ne oli määrätty ilman konkreettisia todisteita rikokseen syyllistymistä koskevasta todellisesta riskistä (Labita v. Italia [GC], 6.4.2000, 196 kohta).

64. Erilaisissa asiayhteyksissä EIT:n ratkaisukäytännössä rikosten torjuntaan liittyvien preventiivisten toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on arvioitu kiinnittäen huomiota kieltoon määrättävän käyttäytymiseen ja erityisesti rikoksen tekemistä tai rikolliseen toimintaan uudelleenkiinnittymistä koskevaan riskiarvioon (Villa v. Italia, 20.4.2010, 46 kohta ja Vlasov ja Benyash v. Venäjä, 20.9.2016, 35 kohta). Lisäksi merkitystä on annettu rikokseen syyllistymistä koskevan riskin vakavuudelle (Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 183 kohta) sekä kieltoon määrättävän aiemmille rikostuomioille (Sarkizov ym. v. Bulgaria, 17.4.2012, 66 kohta). EIT:llä on myös ratkaisukäytäntöä rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta terroristiseen uhkaan liittyen (esim. Pagerie v. Ranska, 19.1.2023).

65. Olennaista mahdollisen aluekiellon oikeasuhtaisuuden kannalta on, että se kytkettäisiin riittävän täsmällisesti uhkaan rikollisesta käyttäytymisestä sekä tätä uhkaa koskevaan konkreettiseen riskiarvioon. Olennaista olisi oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä kiinnittää huomiota myös rikosuhkan vakavuuteen. Aluekieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös mahdolliseen kieltoon määrättävän henkilön liittyntä rikollista käyttäytymistä koskevaan uhkaan. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan uhkan rikollisesta käyttäytymisestä tulee konkreettisesti kytkeytyä kieltoon määrättyyn henkilöön.

Tanskassa voimassa oleva lainsäädäntö vaikuttaa tässä suhteessa suhteellisen väljät edellytykset asettavalta, koska kiellon määräämisen edellytyksenä on henkilön käyttäytyminen erityisen häiritsevästi tai henkilön myötävaikuttaminen käyttäytymisellään erityisen turvattomuuden syntymiseen. Lisäksi kiellon määräämisen edellytyksenä on syy uskoa, että henkilö syyllistyy uudestaan erityisen häiritsevään käyttäytymiseen tai myötävaikuttaa erityisen turvattomuuden syntymiseen. Uskoakseni näin väljästi ja rikolliseen käyttäytymiseen liittymättömien perusteiden määrittäminen liikkumisvapauden rajoituksen sisältävän toimivaltuuden edellytykseksi ei olisi Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollista. Jos Suomessa valmistaisiin aluekieltoa koskevaa sääntelyä, olisi tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltävä, miten kieltoon määrättävän tulisi kytkeytyä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Kysymys olisi kiellon henkilöllisen soveltamisalan täsmällisestä ja oikeasuhtaisesta määrittämisestä. Vastaavasti olisi täsmällisesti ja oikeasuhtaisesti sekä kiellon tavoitteiden kannalta hyväksyttävästi määriteltävä, millaista uhkaa rikollisesta käyttäytymisestä kiellon määrääminen edellyttäisi. Oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä uhkan arvioinnin kynnyks ei voisi olla matala, koska kysymys oletettavasti olisi konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä huomattavasti irtaantuneesta perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvasta toimivaltuudesta.

66. Mahdollisen aluekiellon oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös kiellon kestolla. EIT:n mukaan liikkumisrajoituksen muodostama rajoitustoimenpide voi olla oikeutettu vain niin kauan kuin kielto edistää kiellolla tavoiteltavan hyväksyttävän tavoitteen saavuttamista (Battista v. Italia, 2.12.2014, 41 kohta). Selvää myös on, että lainsäädännössä määriteltävä mahdollisen kiellon enimmäiskesto on oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellinen kysymys. Tässä suhteessa Tanskan lainsäädäntöön sisältyvä aluekieltoa koskeva kolmen kuukauden enimmäisaika vaikuttaa suhteellisen asianmukaiselta sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta, joskin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä liikkumisvapautteen kohdistuvaa rajoitusta, joka oli uusittavissa kolmen kuukauden välein, on pidetty ongelmallisena (PeVL 48/2005 vp, s. 4–5). Oikeasuhtaisuuden kannalta on arvioitava myös mahdollisuutta jatkaa aluekieltoa. Jos tällaisesta jatkamisen mahdollisuudesta säädettäisiin, kiellon jatkamisen enimmäiskesto olisi määriteltävä lainsäädännössä. Samoin olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että kieltoa jatkettaessa sen määräämisen ei tulisi olla kevyemmin edellytyksin toteutettavissa kuin kielto ensi kerran määrättäessä.

67. Jos Suomessa säädettäisiin Tanskan lainsäädännön kaltaisesti aluekiellosta, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä kiellon ennakoitavuuden kannalta samoin kuin kiellon noudattamisen varmistamiseksi kielto olisi määrättävä niin, että sen alueelliset rajat määritellään yksiselitteisesti ja ennakoitavasti. Helpoiten tämä olisi toteutettavissa tavalla, jossa kieltopäätöksessä esimerkiksi karttaliitteen avulla selkeästi ja yksiselitteisesti määritellään aluekiellon kattama alue. Tällöin tulisi kiinnittää myös huomiota siihen, että aluekiellon kattama alue on rajattu vain välttämättömään. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä

oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi lainsäädännössä tulisi määritellä kieltoa koskevan alueen enimmäislaajuus, esimerkiksi tietty metrimäärä tietystä paikasta.

68. Kiellon oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös siihen mahdollisesti tehtävät poikkeukset. Tällaiset poikkeukset ovat merkityksellisiä myös muiden perusoikeuksien kannalta. Aluekiellon kattama alue saattaa esimerkiksi ulottua kieltoon määrätyn uskontokunnan kokoontumistilan sijaintialueelle, jolloin kielto olisi merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden kannalta. Lisäksi kieltoon määrätty saattaa käydä töissä aluekiellon kattamalla alueella. Mahdollisen aluekieltoa koskevan lainsäädännön olisi näin katettava riittävät mahdollisuudet kiellosta poikkeamiseen. Tällaisiin poikkeamismahdollisuuksiin saattaisi olla perusteltua sisällyttää myös välttämättömyyshyödykkeiden hankkiminen, jos henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia niitä muualta kuin aluekiellon kattamalta alueelta. Myös esimerkiksi lääkkeiden hankkiminen tulisi voida turvata. Kieltoa olisi tämän vuoksi välttämätöntä joustavoittaa jonkinlaisella poikkeussäännöksellä. Poikkeussäännös voisi koskea ylilyksellisiä ja ennalta arvaamattomia tilanteita. Säännöllisesti toteutuvat poikkeukset aluekiellosta sen sijaan voisi olla syytä määritellä sitä koskevassa päätöksessä. Jos näin tehtäisiin, sääntelyn systematiikka olisi tältä osin sama kuin lähestymiskiellosta annetun lain 3.4 §:ssa ja 8.2 §:ssa.

69. Edelleen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys on, kenen ratkaisutoimivaltaan mahdollisesta aluekiellosta päättäminen kuuluisi. Edellä todetun mukaisesti EIT:n ratkaisukäytännössä on liikkumisvapautta rajoittavan toimenpiteen suhteen edellytetty vähintään jossain vaiheessa tapahtuvaa tuomioistuinvalvontaa. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan yksilöön kohdistettava rajoitus edellyttää rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja rajoitustoimen oikeasuhtaisuuden huolellista arviointia, joka on luontevimmin ja parhaiten tuomioistuimen toteutettavissa (esim. Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta).

70. Suomessa liikkumisvapautta muun ohessa rajoittavan lähestymiskiellon määrää tuomioistuin (laki lähestymiskiellosta 4 §). Lähestymiskieltolakia säädettäessä ratkaisua perusteltiin sillä, että lähestymiskiellon määräämisen on tapahduttava yhtäältä nopeasti ja toisaalta kieltoon määrättävän henkilön oikeusturva täysimääräisesti huomioon ottaen. Kieltoon määrääminen edellyttää myös sellaista asiaan osallisten erisuuntaisten näkemysten ja tapauskohtaisten olosuhteiden selvittämistä sekä näyttökysymysten arviointia, joka on tyypillistä tuomioistuimille (HE 41/1998 vp, s. 12/I). Vastaavasti myös useat pakkokeinot on säädetty tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi ja eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän toistuvasti huomiota. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi vuonna 2010 voimassa olevan pakkokeinolain säätämisen yhteydessä pitänyt aiheellisena, että peitetoiminnasta ja valeostosta sekä pakkokeinojen käytön suojaamisesta päättäminen osoitettaisiin tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II ja PeVL 67/2010 vp, s. 5, jossa

valiokunta kiinnitti huomiota myös valvotusta läpilaskusta päättämiseen). Valiokunta on pitänyt peitetoimintaa ja valeostoa koskevan ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuimelle perusteltuna myös tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä (PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 22). Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöön viitaten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt kotietsinnän saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi ja esittänyt lisäksi, että yleisestä kotietsinnästä päättäminen siirrettäisiin pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle (PeVL 66/2010 vp, s. 6). Laite-etsinnästä päättämisen suhteen valiokunta on äskettäin todennut, että ehdotettu lainsäädäntö, jonka mukaan laite-etsinnästä päättäminen pääsääntöisesti kuuluu tuomioistuimelle, on hyvin sopusoinnussa valiokunnan pakkokeinojen käyttämisestä päättämistä koskevien valiokunnan kannanottojen kanssa (PeVL 32/2025 vp, 4 kohta).

71. Selvää nähdäkseni on, että mahdollisesta aluekiellosta päättämiseen liittyisi huomattavia kiellon hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden arvioinnin tulee EIT:n ratkaisukäytännön mukaan olla perusteellista ja tapauskohtaisesti määrittyviin seikkoihin huomiota kiinnittävää. Vaikuttaa näin selvältä, että tällainen liikkumisvapautteen keskeisesti puuttuva ja myös muiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen kieltä tulisi osoittaa tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi. Tältä osin mahdollista aluekieltoa tulisi nähdäkseni arvioida samoin perustein kuin lähestymiskieltoa.

72. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys on, voitaisiinko mahdollinen aluekieltä määrätä alaikäiselle. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat lähtökohtaisesti myös lapsia ja muita vajaavaltaisia. Lasten ja muiden vajaavaltaiten kannalta on keskeistä, kuka käyttää heidän perusoikeuttaan koskevaa puhevaltaa (HE 309/1993 vp, s. 24/1). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on tältä osin katsottu, että lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vajaavaltaita koskevia sääntelyitä. Perusoikeuksien rajoitukset on kuitenkin voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 9/2004 vp, s. 8–9). Tällöinkin perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös tulee ottaa asianmukaisesti huomioon (PeVL 30/2010 vp, s. 3, PeVL 24/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 58/2006 vp, s. 6–7). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 15 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden yhdistymisvapautteen ja rauhanomaiseen kokoontumisvapautteen. Artiklan 2 kappaleen mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömät sanottujen oikeuksien rajoitukset voivat olla mahdollisia esimerkiksi yleisen järjestyksen (ordre public) vuoksi. Lisäksi on huomattava, että sanotun sopimuksen 12 artiklassa on määräyksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa kaikissa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toimissa, jotka

koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvova komitea on yleiskommentissaan (29.5.2013, CRC/C/GC/14) korostanut kohdan soveltuvuutta kaikissa oikeusasteissa tapahtuviin oikeudenkäynteihin ja kaikkiin asianmukaisiin lapsia koskeviin menettelyihin ilman minkäänlaisia rajoituksia. Komitea on myös todennut, että yksittäisissä päätöksissä lapsen etu on arvioitava ja määritettävä kyseisen lapsen erityistilanteessa. Tässä arvioissa huomioon otettavia lapsen henkilökohtaisia olosuhteita ovat muun muassa ikä ja kehitystaso.

73. Mahdollista aluekieltoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, voidaanko kiello määrätä alaikäiselle ja jos voidaan, millä edellytyksillä. Lähtökohtana voitaneen pitää, että kiellon määräämisen edellytykset olisivat alaikäiselle määrättävän kiellon osalta tiukemmat kuin muuten. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota siihen, voidaanko mahdollinen aluekielto määrätä alle 15-vuotiaalle, joka ei ole rikosoikeudellisessa vastuussa teostaan. Tässä suhteessa on huomattava, että KKO on tuoreessa ennakkoratkaisussaan katsonut, että lähestymiskiello voidaan määrätä alle 15-vuotiaalle (KKO 2025:66). Mahdollisen aluekiellon suhteen selkeämpää olisi, jos tästä säädettäisiin laissa – jos aluekiellon määrääminen alaikäiselle ja erityisesti alle 15-vuotiaalle katsotaan lapsen edun kannalta perustelluksi.

74. Kokoavasti voidaan todeta, että aluekieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn tulisi täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Rikollisuuden torjuntaa ja estämistä voidaan sinänsä pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena, mutta aluekieltoa koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi rikollista käyttäytymistä koskevan riskin perusteella eikä käsillä välttämättä olisi konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, mikä nähdäkseni asettaa valtiosääntöoikeudellisen kynnyksen tällaisen toimivaltuuden mahdollisesta käyttöönottamisesta huomattavan korkealle. Tämä korostaa aluekieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn hyväksyttävän perusteen huolellista arviointia. Aluekieltoa oletettavasti sovellettaisiin järjestäytyneeseen rikollisryhmiin tai rikollisjoukkoon kytkeytyviin henkilöihin, mikä korostaa kiellon henkilöllisen soveltamisalan täsmällistä ja tarkkarajaista määrittämistä. Kiellon oikeasuhtaisuuteen tulisi edellä todetun mukaisesti kiinnittää useassa suhteessa korostunutta huomiota. Kaikkiin voidaan todeta, että aluekielto merkitsisi huomattavaa puuttumista kieltoon määrätyn liikkumisvapauden ja sillä olisi merkitystä myös muiden perusoikeuksien kannalta, joten sille tulisi olla esitettävissä erityisen painavat perusteet. Ei nähdäkseni ole selvää, onko konkreettisesti ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautuva järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvään yksilöä koskevaan rikosuhkaan liitetty liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoitus Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollinen, koska kiellon määräämisen edellytykset jäisivät väistämättä jossain määrin jäsentymättömiksi ja epämääräisesti arvioitaviksi.

## 5. Oleskelukieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

75. Oleskelukiellosta säädetään Tanskan rikoslaisissa ja se on aluekiellosta luonteeltaan jossain määrin poikkeava liikkumisvapauden kohdistuva kielto. Oleskelukielto voidaan määrätä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai muuhun vapaudenmenetyksen käsittävään rikosoikeudelliseen seuraamukseen tuomitulle, kun kysymys henkilön syyllistymisestä tiettyihin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin rikollisjärjestöjen välisessä konfliktitilanteessa. Tällaisten tekojen suhteen Tanskan rikoslaki sisältää mahdollisuuden korottaa teosta tuomittava rangaistus kaksinkertaiseksi (straffelov 81 a §). Oleskelukielto merkitsee kieltoa liikkua tai oleskella yhdellä tai useammalla tietyllä alueella, jolla kyseinen rikos on tehty tai jolla oleskelee se henkilöryhmä, johon tuomittu henkilö oli yhteydessä rikoksen tekohetkellä.

76. Oleskelukiellon määrääminen liittyy nimenomaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja tilanteisiin, joissa rikokseen tuomittu on kytköksissä henkilöryhmään, joka on yhdessä vastuussa laajamittaisesta ja vakavasta rikoksesta, joka on yhteydessä tuomitun kyseiseen ryhmään kiinnittymisen kanssa. Oleskelukiellon määrääminen näin edellyttää ensinnäkin kieltoon määrättävän henkilön syyllistymistä rikoslain 81 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen ja toiseksi sitä, että tämä rikos liittyy tuomitun henkilön kytkökseen laajamittaisia ja vakavia rikoksia tekevään ryhmään.

77. Oleskelukielto tarkoittaa, että kieltoon määrätty ei saa matkustaa tai oleskella yhdellä tai useammalla tietyllä alueella, jolla kyseinen rikos on tehty tai jolla oleskelee se henkilöryhmä, johon tuomittu henkilö oli yhteydessä rikoksen tekohetkellä. Oleskelukielto voidaan määrätä 1–10 vuodeksi lainvoimaisen tuomion antamispäivästä. Kieltoon määrätty voi kuitenkin kolmen vuoden kuluttua vapautumisestaan pyytää syyttäjää viemään kiellon voimassa pitämisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

78. Oleskelukiellon tarkoituksena on ollut tehostaa järjestäytyneiden rikollisryhmien välistä rikollisuutta torjuvia toimia poistamalla kieltoon määrätty henkilö alueelta tai alueilta, joilla hän on tehnyt rikoksen tai joilla rikoksen tehnyt ryhmä oleskelee. Oleskelukiellolla pyritään näin varmistamaan, että kyseinen henkilö ei vapautumisensa jälkeen välittömästi palaa ryhmään liittyvään rikolliseen toimintaansa (Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om en børne- og ungeydelse og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (Initiativer mod rocker- og mandekriminalitet m.v.), Justitsmin., j.nr 2017-731-0006, s. 11). Tanskassa on oleskelukieltoa säädettyä arvioitu, että kielto on mahdollista säätää EIS 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvatun liikkumisvapauden kannalta, koska kysymys on välttämättömästä toimesta vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja koska kielto määrätään

vakavasta rikoksesta tuomitsemisen yhteydessä. Lisäksi Tanskassa kieltoa säädettyä arvioitiin, että kiellon oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat tulevat riittävästi otetuiksi huomioon siinä, että kiellon maantieteellisellä laajuudella ja rikoksen tekopaikalla tai rikollisryhmän oleskelupaikalla on oltava suora yhteys. Lisäksi oikeasuhtaisuusnäkökulmasta on korostettu sitä, että kiellon määrää tuomioistuin (Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om en børne- og ungeydelse og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (Initiativer mod rocker- og mandekriminalitet m.v.), Justitsmin., j.nr 2017-731-0006, s. 12).

79. Selvää nähdäkseni on, että oleskelukiello merkitsisi huomattavaa puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Lisäksi kiello olisi merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan ja 13 §:ssä tarkoitetun kokoontumisvapauden kannalta.

80. Lähtökohtaisesti oleskelukielloa voidaan arvioida samoin perustein ja samoihin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin pohjautuen kuin edellä aluekielloa on arvioitu. Oleskelukiello eroaa aluekiellosta kuitenkin siinä, että se määrätään rikostuomion yhteydessä ja tilanteessa, jossa henkilö on syyllistynyt tiettyyn järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvään rangaistavaan tekoon. Oleskelukiello liittyy näin konkreettiseen ja yksilöityyn rikokseen, mutta määrätään silti preventiivisenä toimenpiteenä.

81. Valtiosääntöoikeudellisesti oleskelukielloa tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten ja keskeisesti myös EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklan rajoitusperusteiden kannalta.

82. Järjestäytyneen rikollisuuden torjumista voidaan sinänsä nähdäkseni pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena, joka lähtökohtaisesti voi oikeuttaa liikkumisvapauteen ja muihin perusoikeuksiin puuttumisen. Tässä arviossa olisi annettava merkitystä myös sille, että oleskelukiellon määrittämisen tulisi perustua tiettyihin vakaviin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin ja että kielloon määrättävä samalla kertaa tuomitaan vähintään yhdestä tällaisesta rikoksesta. Toisaalta painavaa yhteiskunnallista tarvetta arvioitaessa olisi kiinnitettävä korostunutta huomiota Suomen järjestäytyntä rikollisuutta koskevaan tilannekuvaan ja siihen onko, oleskelukiellon kaltaiselle sääntelylle Suomen järjestäytyntä rikollisuutta koskeva tilannekuva sekä tällaisiin ryhmiin kuuluvien henkilöiden ryhmään kytkeytyvän uusintarikollisuuden estämistä koskeva oleskelukiellon kaltaisen sääntelyn käyttöönottamisesta koskeva arvio sellainen, että se perustelee tämänkaltaisen voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuvasta keinosta säätämisen.

83. Oleskelukiellon kaltaisen sääntelyn tulisi myös olla välttämätöntä painavan yhteiskunnallisen tarpeen turvaamiseksi. Edellä todetun mukaisesti perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvain keinoin. Oleskelukiello

muodostaa rikostuomion lisäksi merkittävän lisäpuuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Tällöin olisi nähdäkseni suhteellisen helposti ajateltavissa, että muunlaiset toimenpiteet olisivat ensisijaisia silloin, kun pyritään estämään järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyneen henkilön kiinnittyminen sanottuun ryhmään vapautumisen jälkeen. Esimerkiksi erilaiset exit-toimintaa koskevat hankkeet ja niiden tehostaminen samoin kuin tällaisten hankkeiden riittävä resursointi olisivat nähdäkseni selvästi ensisijaisia toimenpiteitä suhteellisuusvaatimuksen kannalta arvioituna. Ei näin ole nähdäkseni lainkaan selvää, että oleskelukiellon kaltainen toimenpide olisi välttämätön järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.

84. Oleskelukiellon kaltaisen toimenpiteen tuomitsemista yhdessä syyksilukevan rikostuomion kanssa on arvioitava myös laajemmin rangaistuksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rangaistusseuramuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 7/2025 vp, 10 kohta, PeVL 37/2024 vp, 3 kohta, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan nimenomaisen määräyksen mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.

85. Jos oleskelukiellon kaltainen toimenpide tuomittaisiin yhdessä syyksilukevan rikostuomion kanssa, olisi arvioitava, muodostavatko rikosoikeudellisen rangaistuksen ja oleskelukiellon kaltainen preventiivinen toimenpide yhdessä arvioituna oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen kokonaisuuden. Tässä arviossa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, määrätäkö oleskelukielto tuomioistuimessa saman aineiston perusteella kuin syyksilukeva rikostuomio. Jos oleskelukielto määrätään olennaisesti samoihin tosiseikkoihin perustuen kuin rikostuomio, kysymys voinee olla lisärangaistuksen kaltaisesta seuraamuksesta, jolloin rikosoikeudellisen rangaistus ja oleskelukielto voivat kokonaisuudessaan muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi.

86. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta keskeistä myös on, että rikollisuuden torjuntaan liittyvän preventiivisen toimivaltuuden käyttö ei voi perustua yksinomaan henkilön aiempaan rikostuomioon vaan olennaista on, että henkilön toiminnassa on ollut viitteitä uuteen rikokseen syyllistymisen riskistä tai riskistä kytkeytyä uudelleen rikolliseen toimintaan (Villa v. Italia, 20.4.2010, 46 kohta ja Vlasov ja Benyash v. Venäjä, 20.9.2016, 36 kohta). EIT:n ratkaisukäytännössä liikkumisvapauden rajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota henkilön aiheuttaman riskin luonteeseen ja vakavuuteen (Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 195 kohta). Selvää nähdäkseni on, että jos Suomessa valmisteltaisiin Tanskan oleskelukiellon kaltaista lainsäädäntöä, sääntelymalli, jossa oleskelukielto määrättäisiin syyksilukevan rikostuomion yhteydessä samoihin tosiseikkoihin perustuen, muodostuisi ongelmalliseksi, koska Tanskassa oleskelukielto merkitsee 1–10 vuoden mittaista preventiivistä

toimenpidettä, joka alkaa tuomion antopäivästä ja jota vankeusrangaistuksen tai muun vapaudenmenetyksen käsittävän seuraamuksen suorittamisen yhteydessä pidennetään vastaavasti (straffelov 79 a §:n 5 momentti). Tanskassa omaksuttu sääntelymalli vaikuttaa näin pohjautuvan oleskelukiellon määräämiseen rikostuomioon johtavien seikkojen perustella ilman tulevaa rikoskäyttäytymistä koskevaa riskiarviointia. Vaikuttaa nähdäkseni siltä, että Tanskan lainsäädäntö ei välttämättä täytä EIT:n tällaisille liikkumisvapautta rajoittaville toimille asettamia edellytyksiä.

87. Jos Suomessa valmisteltaisiin oleskelukielloa koskevaa lainsäädäntöä, sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta tulisi ensinnäkin arvioitavaksi, minkälaisiin rikoksiin ja rikolliseen käyttäytymiseen mahdollinen oleskelukiello voitaisiin kytkeä. Kysymys olisi näin oleskelukiellon perusterikoksia koskevasta arvioinnista. Suomessa ei ole Tanskan lainsäädännön kaltaista säännöstä, joka mahdollistaa kaksinkertaisten rangaistusten tuomitsemisen tietyistä teoista, jos teko on tehty järjestäytyneiden rikollisryhmien välisen konfliktin yhteydessä erityistä vaaraa aiheuttavalla tavalla (straffelov 81 a §). Oleskelukiellon määrääminen on kytketty Tanskassa sanotun rikoslain säännöksen soveltamistilanteisiin. Selvää nähdäkseni on, että mahdollista oleskelukielloa ei voisi kytkeä vakavuudeltaan vähäisiin rikoksiin.

88. Jos mahdollinen oleskelukiello määrättäisiin tuomitsemishetken aikaisten tietojen perusteella, sääntely olisi sekä liikkumisvapauden hyväksyttävän rajoitusperusteen käsilläolon että oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista. Kun oleskelukiellon kaltaisen preventiivisen toimenpiteen määräämisen tulee pohjautua tulevaa rikoskäyttäytymistä koskevaan riskiarvioon, selvää nähdäkseni on, että tällaista arviota ei voida tehdä tuomitsemishetkellä koskemaan vapausrangaistuksen suorittamisen jälkeen ajankohtaistuvaa oleskelukielloa. Kysymys olisi näin tilanteesta, jossa liikkumisvapauden kannalta mahdollisesti hyväksyttävä rajoitusperuste ei enää välttämättä olisi käsillä sinä ajankohtana, jolloin oleskelukiello tosiasiallisesti toteutuisi. Selvää näin on, että mahdollisen oleskelukiellon määräämisen tulisi perustua kiellon määräämishetkellä tehtävään arvioon kieltoon määrättävän mahdollisesta riskikäyttäytymisestä tilanteessa, jossa mahdollinen kiello tulisi voimaan kiellon määräämisen jälkeen.

89. Samoin olisi perusteellisesti arvioitava, minkälaiseen tulevaa rikoskäyttäytymistä koskevaan riskiä koskevaan arvioon mahdollista oleskelukielloa koskeva päätös olisi mahdollista perustaa. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu, että liikkumisvapauden rajoituksiin johtavien ennakkolisten toimenpiteiden tulee perustua konkreettisiin seikkoihin, jotka selvästi osoittavat tulevan rikoskäyttäytymisen riskin käsilläoloa (Pagerie v. Ranska, 19.1.2023, 195 kohta). Tässä suhteessa on myös huomattava, että tulevaisuuteen suuntautuvaa rikoskäyttäytymistä koskevat riskiarviot ovat yleisesti suhteellisen epätarkkoja (esim. Matti Tolvanen ym., Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioiminen. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 2021:70, s. 101). Jotta mahdollinen oleskelukielloa koskeva sääntely olisi hyväksyttävää, tulisi

perusteellisesti arvioida, mihin aineistoon perustuen oleskelukiellon määräämisen perusteena oleva tulevaisuuteen suuntautuva riskiarvio tehtäisiin. Samalla tulisi varmistua siitä, että riskiarvio olisi mahdollisimman luotettava.

90. Muilta, esimerkiksi mahdollista oleskelukieltoa koskevan ratkaisutoimivallan järjestämistä koskevin, osin voidaan viitata edellä aluekiellon yhteydessä esitettyyn. Koska oleskelukielto merkitsisi huomattavaa puuttumista liikkumisvapauteen ja olisi myös muiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen, sitä koskeva ratkaisutoimivalta olisi syytä osoittaa tuomioistumelle. Samoin tulisi arvioida mahdollisen oleskelukiellon määräämistä alaikäiselle.

91. Kokonaisuutena arvioiden oleskelukieltoa koskeva sääntely merkitsisi huomattavaa puuttumista kieltoon määrätyn perus- ja ihmisoikeuksiin, keskeisimmin liikkumisvapauteen, mutta kiellolla olisi merkitystä myös muiden perusoikeuksien kannalta. Jos kiellon tarkoituksena olisi estää uusintarikollisuutta tai henkilön kiinnittymistä uudelleen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, kiellolle olisi sinänsä esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Kiellon määräämisen perusteiden suhteen ongelmallista kuitenkin olisi kytkeä mahdollisesti vankeusrangaistuksen jälkeen ajankohtaistuvan kiellon edellytysten arviointi syyksilukevan rikostuomion antamishetkeen. Mahdollinen kieltö tulisi määrätä kiellon määräämishetkeen kytkeytyvän tulevaa rikollisuutta koskevaan riskiarvioon tilanteessa, jossa kieltö tulisi voimaan tämän jälkeen. Perusoikeusrajoituksen välttämättömyysvaatimuksen kannalta olisi ajateltavissa, että oleskelukiellon tavoite voitaisiin saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin toimenpitein, kuten exit-ohjelmilla. Mahdollisen oleskelukiellon oikeasuhtaisuuteen tulisi muutenkin kiinnittää korostunutta huomiota, esimerkiksi suhteessa siihen, minkä vakavuustason rikoksiin syyllistyminen yhdessä tulevaa rikoskäyttäytymistä koskevan riskiarvion kanssa voi toimia perusteena mahdolliselle oleskelukiellolle. Kaikkiaan voidaan todeta, että oleskelukielto merkitsisi huomattavaa puuttumista kieltoon määrätyn liikkumisvapauteen ja sillä olisi merkitystä myös muiden perusoikeuksien kannalta, joten sille tulisi olla esitettävissä erityisen painavat perusteet. Ei nähdäkseni ole selvää, olisiko oleskelukiellon kaltainen liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoitus Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollinen, koska kiellon määräämisen edellytykset jäisivät mahdollisen aluekiellon tapaan väistämättä jossain määrin jäsentymättömiksi ja epämääräisesti arvioitaviksi.

## 6. Yhteydenpitokieltä koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

92. Tanskan rikoslain 79 a §:n 3 momentissa säädetään yhteydenpitokiellosta, jolla tarkoitetaan kieltä yritystä ottaa yhteyttä henkilöihin, jotka ovat yhteydessä samaan henkilöryhmään, johon tuomittu oli yhteydessä tekohetkellä. Säännöksen 1 momentissa viitataan edellä mainittuun Tanskan rikoslain 81 a §:ään, joka mahdollistaa kaksinkertaisten rangaistuksen tuomitsemisen tietyistä järjestäytyneiden rikollisryhmien konfliktitilanteissa tehdyistä teoista. Yhteydenpitokiellon määrää tuomioistuin rikosasian yhteydessä.

93. Yhteydenpitokieltä olisi arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuna yksityiselämään kohdistuvana rajoituksena. Perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan kuuluu yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993ä vp, s. 53/1). Kysymys voi olla myös keskeisesti luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvasta rajoituksesta, koska yhteydenpito useimmiten tapahtuu esimerkiksi matkapuhelimen tai muun päätelaitteen välityksellä erilaisia viestisovelluksia käyttäen. Tällöin asiaa on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n 4 momentti sisältää lisäksi luottamuksellisen viestin suojaa koskevan kvalifioitun lakivarauksen, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

94. Mahdollista yhteydenpitokieltä koskevaa sääntelyä olisi näin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sekä tarvittaessa perusoikeussäännöksiin sisältyvien erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Keskeistä on arvioida mahdollista yhteydenpitokieltä yksityiselämän suojaan kohdistuvana rajoituksena, jolloin arvioitavaksi tulevat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Siltä osin kuin kysymys olisi luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta toimivaltuudesta, mahdollista lainsäädäntöä olisi arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta.

95. Olennaista mahdollisen yhteydenpitokiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siinänsä on, mitä mahdollinen yhteydenpitokieltä tosiasiallisesti merkitsisi. Jos on niin, että mahdollinen yhteydenpitörajoitus koskisi vain yhteydenpidon rajoittamista esimerkiksi siten, että viestejä ei toimiteta perille, sääntelyä olisi arvioitava perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämään kohdistuvana rajoituksena, jolloin sovellettavaksi tulisivat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Esimerkiksi pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 3 momentin säännöksen

tarkoituksena on korostaa, että pakkokeinolain 4 luvussa tarkoitettu yhteydenpidon rajoittaminen ei pidä sisällään kirjeiden tai sähköisten viestien tarkastamista, lukemista ja takavarikointia, vaan kysymys on vain siitä, että viestejä ei toimiteta perille (HE 222/2010 vp, s. 261). Jos mahdollista yhteydenpitokieltä koskeva sääntely rakennettaisiin samoin, asiaa ei olisi välttämättä arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeiden kannalta. Jos taas yhteydenpitokiello merkitsisi puuttumista myös viestin sisältöön, kysymyksen tulisi olla perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen rajoituslausekkeiden kattamasta tilanteesta. Mahdollisessa yhteydenpitokiellossa ei nähdäkseni ongelmitta olisi kysymys rikosten tutkinnassa toteutettavasta luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvasta rajoituksesta, koska yhteydenpitokiello ei liittyisi konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn tutkintaan, vaan olisi tulevaisuuteen suuntautuvan riskiarvion perusteella määrättävä, vaikka se mahdollisesti määrättäisiinkin syyksilukevan rikustuomion yhteydessä.

96. Koska Tanskan yhteydenpitokieltä koskeva sääntely liittyy edellä tarkasteltuun oleskelukielloon, sen suhteen edellä esitetyt näkökohdat ovat soveltuvien osin sovellettavissa myös yhteydenpitokieltä koskevaan sääntelyyn. Erityisesti tämä koskee kiellon määräämisen perusteita, kiellon määräämisen ajankohtaa sekä kiellon määräämisen perusteena olevaa selvitystä koskevia edellä esitettyjä seikkoja.

97. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että yhteydenpito-oikeuksia ei käytännössä pidä rajoittaa enemmän kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II ja PeVL 98/2022 vp, 5 kohta). Lainsäädäntökäytännössä on myös katsottu, että yhteydenpidon rajoittamista koskevassa toimivaltuudessa on kysymys varsin voimakkaasta puuttumisesta rajoituksen kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin (HE 217/2022 vp, s. 146). Tällöin on arvioitava, mikälaista kynnystä yhteydenpidon rajoittamiselta edellytettäisiin. Vastaavasti olisi arvioitava, mikä on se henkilöpiiri, johon yhteydenpidon rajoittaminen kohdistettaisiin.

98. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että yhteydenpidon rajoittaminen yleisesti muodostaa syvälekäyvän puuttumisen yksityiselämän suojaan (PeVL 98/2022 vp, 7 kohta). Valiokunnan arvioitavana oli tuolloin pakkokeinolain 4 luvun sääntely, joka tulee sovellettavaksi esitutkinnan ollessa kesken kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin yhteydenpitoon ja hieman eri edellytyksin myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin ollessa kesken (pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 1 momentti). On siis huomattava, että tällöin on kysymys konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn liittyvästä tutkinnan kohteena olevan yhteydenpidon rajoittamisesta. Jos taas Suomessa säädettäisiin Tanskan tässä käsitellyn yhteydenpitokiellon kaltaista sääntelyä, kysymys olisi preventiivisestä toimenpiteestä, jolla pyrittäisiin estämään henkilön yhteydenpito vankeudesta vapautumisen jälkeen tiettyihin tahoihin, joissa yhteydenpidon ajatellaan lisäävän vapautumisen jälkeisen rikollisuuden riskiä tai riskiä kiinnittymisestä

uudelleen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Selvää nähdäkseni on, että tämänkaltaisessa tilanteessa yhteydenpidon rajoittaminen tulevaisuuteen suuntautuvien ennusteiden perusteella merkitsee syväälleikävää puuttumista yksityiselämän suojaan ja tällaiselle toimivaltuudelle tulisi olla esitettävissä erityisen painavat perusteet.

99. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä katsottu, että rikosten selvittäminen muodostaa yhteydenpitoa koskeville rajoituksille perustuslain 10 §:n kannalta hyväksyttävän perusteen (PeVL 98/2022 vp, 6 kohta). Rikosten ehkäisyä voidaan sinänsä pitää myös hyväksyttävänä yksityiselämän suojan rajoitusperusteena, ottaen huomioon, että lähestymiskieltoa koskeva sääntely niin ikään mahdollistaa yhteydenpidon rajoittamisen. Lähestymiskieltoa koskevan sääntelyn tavoitteena on kuitenkin suojata itsensä uhatuksi kokevaa. Tanskan yhteydenpitokieltoa koskevan sääntelyn tavoite on yleisempi tietyn henkilön uusintarikollisuutta ja mahdollista uudelleen kytkeytymistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä. Vaikka järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena, tavoite jää suhteellisen jäsentymättömäksi ja konkreetisoimattomaksi, mille tulisi antaa merkitystä mahdollista yhteydenpitokieltoa koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

100. Jotta yhteydenpitokieltoa koskeva sääntely olisi tällaisessa konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtaantuvassa sekä suojatavoitteeltaan lähestymiskieltoa koskevaa sääntelyä jäsentymättömämmässä tilanteessa hyväksyttävää ja oikeasuhtaista, tulisi olla esitettävissä kattavat faktoihin pohjautuvat perusteet, jotka osoittavat yhteydenpitokiellon olevan tehokas tapa ehkäistä uusintarikollisuutta sekä järjestäytyneen rikollisuuden puitteissa toteutettuja rikoksia. Mahdollinen sääntely tulisi myös muotoilla tavalla, joka asettaisi riittävän korkean kynnyksen yhteydenpitokiellon muodostamalle syväänkävälle perusoikeuksiin puuttumiselle. Lähtökohtaisesti olisi nähdäkseni ajateltavissa, että yhteydenpidon rajoittamiselle olisi tällaisessa tilanteessa asetettava pidemmälle menevät edellytykset kuin konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvässä pakkokeinolain 4 luvun tarkoittamassa yhteydenpidon rajoittamisessa. On huomattava, että pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 4 momentissa korostetaan yhteydenpidon rajoittamisen välttämättömyyttä. Lisäksi henkilöitä nimeämätön yhteydenpidon rajoittaminen voidaan toteuttaa vain erityisen painavista syistä (pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentti). Lähtökohtaisesti voitaneen ajatella, että jäsentymättömydessään tulevaisuuteen suuntautuva preventiivinen yhteydenpidon rajoittaminen perusoikeuksiin kohdistuvilta vaikutuksiltaan rinnastuisi pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun nimeämättömään joukkoon kohdistuvaan yhteydenpidon rajoittamiseen. Voinee näin olla ajateltavissa, että yhteydenpitokielto tulisi kytkeä sekä välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen että erityisen painavien syiden käsilläoloon.

101. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on lisäksi katsottu, että yhteydenpitorajoituksia koskevan lainsäädännön tulee olla riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, minkä lisäksi oikeasuhtaisuuden vaatimus vaikuttaa siihen, mitä yhteydenottotapoja yhteydenpitorajoitus voi koskea (PeVL 98/2022 vp, 6 kohta). Valiokunnan mukaan perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta perustellumpaa olisi, jos lähtökohtana ei olisi kaikkien yhteydenottotapojen kuuluminen rajoituksen piiriin vaan yhteydenottorajoitusta koskevassa päätöksessä mainittaisiin erikseen, mitä yhteydenottotapoja rajoitus koskee (PeVL 98/2022 vp, 6 kohta). Perustuslakivaliokunnan kantaa ja pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 1 momenttia vastaavasti mahdollista yhteydenpitokieltoa koskevassa säännöksessä tulisi nimenomaisesti luetella ne yhteydenottotavat, joita yhteydenpitokielto voi koskea. Oikeasuhtaisuuden kannalta mahdollista yhteydenpitokieltoa koskevan sääntelyn tulisi myös sisältää säännökset sallitusta yhteydenpidosta lähiomaisiin ja muihin tahoihin, joihin yhteydenpitoa ei voida kieltää (vastaavasti pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 3 momentti). Tällainen sääntely on välttämätöntä perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 98/2022 vp, 8 kohta). Ei nähdäkseni kuitenkaan ole yksiselitteistä, olisiko yhteydenpitokielto ylipäänsä Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollinen, koska se määrättäisiin tulevaisuuden suuntautuen ilman konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä ja olisi näin perusteiltaan jokseenkin jäsentymätön.

102. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös yhteydenpitokiellon kestolla. Selvää nähdäkseni on, että Tanskan lainsäädännön mukainen hyvin pitkäkestoinen kielto ei olisi Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta oikeasuhtainen. Tanskassa kielto voi olla kestoltaan 1–10 vuotta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun yleisen henkilöpiiriltään rajoittamattoman yhteydenpitokiellon osalta edellyttänyt lakivaliokunnan arvioivan, voidaanko rajoituksen kestoa lyhentää ja voidaanko sille määritellä enimmäiskesto (PeVL 98/2022 vp, 8 kohta). Jos Suomessa säädettäisiin Tanskan mallin mukaista yhteydenpitokieltoa koskevaa sääntelyä, sille olisi sääntelyn voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi syytä säätää enimmäiskesto, joka ei voisi olla kestoltaan erityisen pitkä.

103. Selvää nähdäkseni on, että mahdollinen yhteydenpitokielto tulisi osoittaa tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi, koska kysymys on pitkälle menevästä puuttumisesta kieltoon määrätyn yksityiselämään. Kiellon välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi ovat luontevimmin riippumattoman tuomioistuimen arvioitavia kysymyksiä.

104. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että Tanskan lainsäädännön kaltainen yhteydenpitokielto merkitsisi huomattavaa puuttumista kieltoon määrätyn perus- ja ihmisoikeuksiin tilanteessa, jossa käsillä ei ole konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Yhteydenpitokielto olisi suojatavoitteeltaan esimerkiksi lähestymiskieltoa koskevaa sääntelyä jäsentymättömämpi, jolloin

sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle tulisi olla esitettävissä kattavat faktoihin pohjautuvat perusteet, jotka osoittavat yhteydenpitokiellon olevan tehokas tapa ehkäistä uusintarikollisuutta sekä järjestäytyneen rikollisuuden puitteissa toteutettuja rikoksia. Mahdollinen sääntely tulisi myös muotoilla tavalla, joka asettaisi riittävän korkean kynnyksen yhteydenpitokiellon muodostamalle syväänkävälle perusoikeuksiin puuttumiselle. Kaikkiaan vaikuttaa siltä, että Tanskan lainsäädännön kaltainen yhteydenpitokielto merkitsisi Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta huomattavan pitkälle menevää sääntelyä. Ei nähdäkseni ole selvää, olisiko Tanskan lainsäädännön kaltaisesta yhteydenpitokiellosta mahdollista säätää Suomessa, koska kiellon määräämisen edellytykset jäisivät väistämättä jossain määrin jäsentymättömiksi ja epämääräisesti arvioitaviksi.

## 7. Toimi- tai kerhotiloissa oleskelua tai sinne pääsyn estämistä koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

105. Poliisilla on Tanskan lainsäädännön mukaan oikeus kieltää henkilöä oleskelemasta tietyssä kiinteistössä, jos kiinteistö toimii oleskelupaikana ryhmälle, johon kyseinen henkilö kuuluu tai on yhteydessä, ja kyseisen henkilön läsnäolo kiinteistöllä ja olosuhteet yleisesti ovat sellaiset, että niihin liittyy hyökkäyksen vaara, joka vaarantaa kiinteistössä tai sen lähellä asuvia. Lisäksi poliisi voi kieltää keneltä tahansa pääsyn tietylle kiinteistölle, mukaan lukien kiinteistö, joka toimii ryhmän oleskelupaikkana, jos on olemassa merkittävä edellä mainittu hyökkäyksen vaara. Kieltoja voidaan soveltaa vain, jos vaaran kohteena olevan hyökkäyksen voidaan olettaa liittyvän meneillään olevaan ihmisryhmien väliseen konfliktiin, jossa on käytetty aseita tai räjähteitä tai jossa on tapahtunut tuhopoltto. Kielto voidaan asettaa määräajaksi tai toistaiseksi, mutta poliisin on kumottava kielto, kun kiellon perusteena ollut hyökkäyksen vaaraa ei enää ole. Tämä koskee myös määräajaksi asetettua kieltoa. Seuraavassa ei arvioida kunnille Tanskassa annettuja tilojen sulkemista koskevia toimivaltuuksia.

106. Tanskan edellä mainittu sääntely liittyy keskeisesti rikollisryhmien välisiin konfliktitilanteisiin. Aiemmin tilojen sulkemisen tai pääsyn estämisen tällaisiin tiloihin edellytyksenä oli, että oli tapahtunut erittäin voimakas rikollisryhmien välinen yhteenotto, jossa oli yhteenoton molempien osapuolten toimesta käytetty ampuma-aseita tai räjähteitä. Sääntelyn edellytyksiä väljennettiin edellä mainitun kaltaisiksi vuonna 2017. Edellytyksenä ei ole enää edellä mainitun kaltainen voimakas ryhmien välinen yhteenotto vaan kielto voidaan määrätä, jos yhtä tai useampaa tietyn ryhmän jäsentä vastaan on tapahtunut yksi väkivaltainen hyökkäys, joka joutaa kostoiskun riskiin. Lisäksi edellytyksenä on, että hyökkäyksen voidaan olettaa liittyvän

ryhmien väliseen aseelliseen konfliktiin (Lovforslag nr. L 190. Folketinget 2016–17. Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme og lov om fuldbyrdelse af straf m.v., s. 20).

107. Kiellon edellytysten väljentämisen yhteydessä Tanskassa arvioitiin ehdotetun sääntelyn suhdetta Tanskan perustuslain kokoontumisvapautta koskevaan 79 §:ään sekä niin ikään kokoontumisvapautta koskevaan EIS 11 artiklaan samoin kuin omaisuudensuojaa koskevaan Tanskan perustuslain 73 §:ään. Tanskan perustuslain kannalta merkitystä annettiin ennen muuta sille, että kiellon tarkoituksena on suojata rikollisryhmän tilojen lähellä oleskelevia ja asuvia. Samoin merkitystä annettiin sille, että kielto ei itsessään kohdistu kokoontumiseen sinänsä eikä kokoontumisessa ilmaistuihin mielipiteisiin tai vastaaviin vaan kiellon tarkoitus liittyy sivullisille aiheutuvan erityisen vaaran ehkäisemiseen. Kielto ei myöskään estä ryhmän kokoontumista muualle kuin ryhmän oleskelupaikkana toimivalle kiinteistölle (Lovforslag nr. L 190. Folketinget 2016–17. Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme og lov om fuldbyrdelse af straf m.v., s. 21–22). Kiellon katsottiin olevan merkityksellinen myös omaisuudensuojan kannalta. Esitöissä todettiin, että jos kiellon asettaminen tosiasiallisesti johtaa omaisuuden pakkolunastukseen, kiinteistön omistajalla on oikeus korvaukseen (Lovforslag nr. L 190. Folketinget 2016–17. Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme og lov om fuldbyrdelse af straf m.v., s. 22).

108. Tanskan lainsäädännön esitöissä sinänsä katsotaan, että poliisin määräämät kiellot ovat merkityksellisiä EIS 11 artiklassa tarkoitettuna kokoontumisvapauden kannalta. Esityksessä kuitenkin katsotaan, että ehdotetulle sääntelylle on esitettävissä EIS 11(2) artiklassa tarkoitettuna hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, rikollisuuden torjumisen ja muiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseen. Ehdotetun sääntelyn katsotaan myös olevan oikeasuhtaista (Lovforslag nr. L 190. Folketinget 2016–17. Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme og lov om fuldbyrdelse af straf m.v., s. 22).

109. Jos Suomessa valmisteltaisiin vastaavankaltaista lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi oleskelun kieltämisen tietyn ryhmän tiloissa tai pääsyn estämisen tällaisiin tiloihin, sääntelyä olisi arvioitava perustuslain 13 §:ssä tarkoitettuna kokoontumisvapauden, 9 §:ssä tarkoitettuna liikkumisvapauden, 10 §:ssä tarkoitettuna yksityiselämän suojan sekä 15 §:ssä tarkoitettuna omaisuuden suojan kannalta. Sanotut säännökset eivät sisällä erityisiä rajoitusedellytyksiä, joten mahdollista sääntelyä olisi näin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

110. Ensinnäkin on huomattava, että Tanskassa voimassa olevat edellä tarkoitettut poliisin toimivaltuudet liittyvät selvästi rikollisryhmien väliseen konfliktitilanteeseen ja tällaisesta

tilanteesta aiheutuvan sivullisiin kohdistuvan vaaran estämiseen. Tämänkaltainen tavoite on suhteellisen selvästi sellainen painava yhteiskunnallinen tarve, joka voi lähtökohtaisesti perustella perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia. On kuitenkin huomattava, että Tanskan lainsäädäntö liittyy selvästi siellä tapahtuneisiin järjestäytyneiden rikollisryhmien välisiin aseellisiin yhteydenottoihin. Jotta vastaavaa lainsäädäntöä voitaisiin perustella Suomessa, tulisi olla osoitettavissa, että Suomessa on olemassa varteenotettava riski järjestäytyneiden ryhmien välisille yhteenotoille, jotka voivat aiheuttaa vaaraa sivullisille. Merkitystä on annettava myös sille, että Tanskan tässä käsitelty sääntely ei sinänsä merkitse yleistä toimivaltuutta kokoontumistilojen sulkemiseen vaan kysymys on tilapäistä tiloissa oleskelun ja pääsyn tällaiseen tilaan estämistä koskevasta toimivaltuudesta.

111. Tiloissa oleskelun ja sinne pääsyn estämistä koskevien toimivaltuuksien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta keskeistä on kiinnittää huomiota voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamiin toimivaltuuksiin ja toimenpiteisiin. Ajateltavissa on, että Tanskan edellä kuvatun lainsäädännön kattamissa tilanteissa, joissa kysymys on järjestäytyneeseen rikollisryhmään kohdistuvan hyökkäystä koskevan vaaran käsilläolosta, sovellettavaksi tulisivat poliisilain 2 luvussa tarkoitetut toimivaltuudet, esimerkiksi luvun 8 §:ssä tarkoitettu paikan ja alueen eristäminen, tai jos kysymyksessä on tietyn henkilön tai henkilöiden suojaaminen, luvun 10 §:ssä tarkoitettu rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen.

112. Poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, poliisitutkinnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä ja kiireellisessä tapauksessa ilman määräystäkin eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Oletettavaa olisi, että kysymyksen ollessa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän ”toimitiloista”, joihin kohdistuisi edellä mainitun kaltainen hyökkäyksen vaara, sovellettavaksi tulisi nimenomaan poliisilain 2 luvun 8 §:n 2 momentti. Tässä suhteessa olisi arvioitava, mahdollistaako sanottu momentti riittävässä laajuudessa ja riittävän yksiselitteisesti tilojen tyhjentämisen tai pääsyn estämisen sanottuihin tiloihin.

113. Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa näin siltä, että erityistä tarvetta nimenomaiselle toimitilojen sulkemisesta ja pääsyn estämisestä niihin koskevaa lainsäädäntöä ei Suomessa tarvittaisi, ottaen huomioon myös edellä kuvattu Tanskan asiaa koskevien toimivaltuuksien kapeus ja kytkeytyminen nimenomaan tiloihin kohdistuvan hyökkäyksen vaaraan.