



KAUPAN LIITTO

# Liikelähestymiskielto

## SISÄLLYS

1.	SELVITYKSEN KOHDE .....	3
2.	RUOTSIN ASIAA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTASTA .....	5
3.	RUOTSIN ASIAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	6
4.	VOIMASSA OLEVA ASIAN KANNALTA MERKITYKSELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA MAHDOLLISEN LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TARVE .....	7
5.	LIIKELÄHESTYMISKIELLON SÄÄNTELYN TARPEESTA, ERITYISPIIRTEISTÄ JA SUHTEESTA ERÄISIIN MUIHIN LAINSÄÄDÄNNÖLLISIIN TOIMENPITEISIIN.....	12
6.	LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVA VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI.....	13
6.1.	Liikelähestymiskieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat .....	13
6.2.	Hyväksyttävyyysvaatimus.....	16
6.3.	Oikeasuhtaisuus .....	17
6.4.	Lailla säätämisen vaatimus sekä sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.....	19
6.5.	Oikeusturva.....	20
6.6.	Kokoavia näkökohtia.....	21
7.	MAHDOLLISTA LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	21
7.1.	Sääntelyn perusratkaisu.....	21
7.2.	Liikelähestymiskiellon tavoite .....	21
7.3.	Liikelähestymiskiellon määräämisen edellytykset .....	23
7.4.	Kiellon sisältö.....	24
7.5.	Toimivaltainen viranomainen .....	25
7.6.	Liikelähestymiskiellon voimassaolo.....	26
7.7.	Ratkaisun sisältö.....	27
7.8.	Ilmoitukset tuomiosta .....	28
7.9.	Asian käsitteleminen rikosasian yhteydessä.....	28
7.10.	Asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset.....	28
7.11.	Liikelähestymiskiellon rekisteröinti.....	29
7.12.	Liikelähestymiskiellon kumoaminen tai muuttaminen .....	29
7.13.	Liikelähestymiskiellon suhde eurooppalaista suojelumääräystä koskevaan direktiiviin 2011/99/EU ja asetukseen (EU) N:O 606/2013.....	29
7.14.	Rangaistussäännös.....	30
7.15.	Voimaantulo.....	31
7.16.	Väliaikaisen liikelähestymiskiellon tarve .....	31
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	31

## 1. SELVITYKSEN KOHDE

Kaupan liitto on pyytänyt tämän selvityksen laatijoilta (prof. Sakari Melander ja prof. Kimmo Nuotio) oikeudellista asiantuntijaselvitystä siitä, olisiko Suomeen mahdollista säätää Ruotsin lainsäädäntöä vastaavasti sellaisesta lähestymiskiellosta tai vastaavasta turvaavasta toimenpiteestä, jolla pyritään estämään toistuvaa kauppaliikkeisiin ja niiden henkilökuntaan kohdistuvaa häiriökäyttäytymistä. Kaupan liiton yleisenä tavoitteena selvityksen laatimista koskevassa toimeksiannossa on turvata kaupan alan yritysten työntekijöiden ja asiakkaiden turvallisuus. Kaupan liiton näkemyksen mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole riittäviä keinoja, jotka mahdollistavat kaupan alan yrityksiin kohdistuvaan toistuvaan häiriökäyttäytymiseen puuttumisen. Kaupan liiton tavoitteena on puuttua vakaviin ja toistuviin saman henkilön toimesta aiheutuneisiin häiriökäyttäytymisiin. Kysymys ei ole tarpeesta puuttua toistuviin näpistysrikoksiin.

Jäljempänä tarkemmin selostettavan mukaisesti Ruotsissa on ollut voimassa asiaa koskevaa lainsäädäntöä vuodesta 2021 (Lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek). Kaupan liitto on ilmaissut, että Suomessa olisi tarvetta vastaavankaltaiselle lainsäädännölle. Tämän vuoksi tässä selvityksessä käsitellään suhteellisen kattavasti Ruotsin asiaa koskevaa lainsäädäntöä.

Kaupan liitto on pyytänyt edellä todetun johdosta allekirjoittaneilta oikeudellista asiantuntijaselvitystä seuraavista kysymyksistä:

- 1. Miten Ruotsissa säädetty yrityslähestymiskielto näyttäytyy Suomen perusoikeuksien tulkinnan näkökulmasta?*
- 2. Miten yrityslähestymiskielto Suomessa näyttäytyisi eri osapuolten perusoikeuksien valossa? Miten asiassa tulisi punnita eri perusoikeuksien – etenkin PL 6 §, 7 §, 15 §, 18 § sekä mahdollisesti myös muiden perusoikeuksien – vaikutusta ottaen huomioon häiriökäyttäytyvän kaupan asiakkaan perusoikeuksien toteutuminen, muiden kaupan asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen, kaupan työntekijöiden perusoikeuksien toteutuminen sekä yrityksen edellytykset vastata lakisääteiseen tehtäväänsä työntekijöiden suojelemiseksi?*
- 3. Miten laki yrityslähestymiskiellosta tulisi Suomessa teknisesti toteuttaa ja mitä asiaa koskevan lainsäädännön tulisi sisältää?*

Tässä selvityksessä esitellään Ruotsissa toteutettua sääntelyä ja tarkastellaan sitä, olisiko Suomessa perusteltua harkita vastaavanlaisen lähestymiskiellon käyttöönottoa. Erityisesti selvityksessä paneudutaan siihen, olisiko tällaisen erityisen lähestymiskieltotyyppisen seuraamuksen omaksuminen hyväksyttävää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, koska se sisältää merkittävän rajoituksen liikkumisvapauteen. Lisäksi selvityksessä hahmotellaan asiaa koskevaa mahdollista lainsäädäntöä ja sen sisältöä. Selvityksessä ei sen sijaan ole otettu kantaa mahdollisen liikelähestymiskiellon aiheuttamiin kustannuksiin tai muutenkaan pyritty toteuttamaan kiellon mahdolliseen säätämiseen liittyvää vaikutusarviointia. Selvänä voidaan kuitenkin pitää, että mahdollisen liikelähestymiskiellon säätäminen aiheuttaisi viranomaisiin kohdistuvia resursointitarpeita.

Selvityksessä on lähdeaineistona hyödynnetty ruotsalaista lainvalmisteluaineistoa ja Suomen osalta muun muassa lähestymiskielloa koskevaa aineistoa. Erityistä huomiota on kohdistettu mahdollisen omaksuttavan sääntelyn perus ja ihmisoikeuslottuvuuksia koskeviin arvioihin, jolloin selvityksessä on hyödynnetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian kannalta soveltuvien osien merkityksellistä lausuntokäytäntöä.

Selvityksessä käytetään pääosin termiä liikelähestymiskielto, vaikka muitakin ilmaisuja olisi ollut käytettävissä ja vaikka näiden muiden ilmaisujen käytettävyyttä tulee vielä arvioida. Vaihtoehtoisia ilmaisuja voisivat olla esimerkiksi yrityslähestymiskielto, pääsykielto, porttikielto, liikepääsykielto tai liikeporttikielto.

Lainsäädännön kehittämisessä on olennaista ottaa huomioon turvallisuuden ja rikollisuustilanteen kehitys kaupan alalla. Kaupan alan kokemuksia alaa kuormittavista rikoksista on selvitetty yritysuhritutkimuksessa vuodelta 2011.<sup>1</sup> Siinä todettiin muun ohessa, että vähittäiskaupan ja teollisuuden toimipaikkoihin kohdistuu monenlaista rikollisuutta, mutta näihin toimilohiin kohdistuvan rikollisuuden määrä, rakenne ja piirteet poikkeavat toisistaan. Vähittäiskaupan toimipaikkoihin kohdis-

tuvista teoista huomattava osa oli varkauksia. Varkauksien lisäksi tyypillisiä kaupan toimipaikoissa koettuja tekoja olivat työntekijöihin kohdistunut väkivalta ja uhkailu sekä toimipaikkaan kohdistuneet vahingonteot.

Vuoden 2018 yritysuhritutkimuksessa<sup>2</sup> tehtiin seuraavat päätelmät:

Kaupan alalla selvästi yleisin rikostyyppi olivat varkaudet, joista yleisin oli asiakkaan tekemä varkaus. Erilaisten varkausrikosten uhriksi oli joutunut kaupan alan toimipaikoista 56 prosenttia ja majoitus- ja ravintola-alan toimipaikoista 35 prosenttia. Toiseksi yleisin tekemuoto molemmilla toimialoilla oli työntekijään kohdistunut väkivalta tai uhkailu (kauppa 17 % ja majoitus ja ravintola-ala 23 %).

- Vertailtaessa toimialoja keskenään kaupan toimipaikoissa korostuivat varkaudet ja majoitus- ja ravintolatoimipaikoissa työntekijään kohdistuneet teot sekä kilpailuetu, joka on saatu rikkomalla työntekijöiden lailla suojattuja oikeuksia kilpailevassa yrityksessä.
- Suuret toimipaikat olivat joutuneet pieniä todennäköisemmin rikoksen uhriksi molemmilla toimialoilla.
- Toimipaikkojen pitkät aukioloajat, aukiolo iltaisin ja öisin sekä suuret asiakasmäärät lisäsivät riskiä kokea paljon rikoksia. Lisäksi toimipaikan välittömässä lähiympäristössä ilmenevä epäjärjestys ja häiriökäyttäytyminen lisäsivät rikosriskiä.
- Rikollisuus aiheuttaa monenlaisia haittoja toimipaikoille, yrityksille ja niiden työntekijöille. Kaupan alalla asiakkaiden tekemät varkaudet veivät eniten aikaa ja aiheuttivat eniten kustannuksia. Majoitus- ja ravintola-alalla eniten aikaa ja kustannuksia aiheuttivat kavallukset. Työntekijöille oli aiheutunut monenlaisia haittoja kuten fyysisiä vammoja, erilaisia terveysongelmia, sairauspoissaoloja ja pelkoa työpaikalla. Lisäksi osa toimipaikoista koki menettäneensä asiakkaita tai vaikeuksia saada työvoimaa.
- Toimipaikat käyttivät laajasti eri rikoksilta suojautumisen keinoja, kuten vartiointia, turvallisuusjohtamista ja henkilöstön koulutusta, hävikin seuranta ja erilaisia tietoturva-toimenpiteitä.
- Kaupan alan turvallisuustilanteessa ei ole rikosuhkien osalta tapahtunut suurempia muutoksia kuluvalle vuosikymmenellä [2010-luvulla, huom. SM, KN]. Varkausrikoksia oli kohdistunut vuonna 2010 58 prosenttiin toimipaikoista ja vuonna 2018 56 prosenttiin toimipaikoista. Työntekijään kohdistuneesta väkivallasta tai sen uhkasta raportoi 20 prosenttia toimipaikoista vuonna 2010 ja 17 prosenttia vuonna 2018. Rikosten poliisille ilmoittamisen aste oli eri rikostyypeissä vuonna 2010 ja 2018 käytännössä sama. Myös omaisuuden turvaamiskeinot ovat säilyneet ennallaan, lukuun ottamatta kameravalvontaa, jonka käyttö on viime vuosina yleistynyt nopeasti.
- Länsi-Eurooppaan verrattuna kaupan ja majoitus- ja ravintola-alan toimipisteisiin ja niiden henkilöstöön kohdistuu Suomessa enemmän asiakkaiden tekemiä varkauksia sekä toisaalta väkivaltaa ja uhkailua. Muiden omaisuusrikosten tai verkkorikollisuuden osalta suomalaisten toimipaikkojen rikosriskit eivät poikkea olennaisesti Länsi-Euroopan maissa havaituista.

Palvelualojen Ammattiliitto PAM:in vuonna 2020 tekemässä jäsenkyselyssä havaittiin häirinnän yleistymistä eri palvelualoilla vuoteen 2015 verrattuna. Häirintää kohdanneiden osuus oli lisääntynyt kaikissa ammattiryhmissä verrattuna vuoteen 2015, jolloin PAM kysyi edellisen kerran häirinnästä jäseniltään. Silloin myyjistä kertoi kohdanneensa seksuaalista häirintää 50 % ja nyt 56 %.<sup>3</sup>

Kansallisen rikosuhritutkimuksen pohjalta ei ole havaittu varsinaista kasvutrendiä väkivallan tai sillä uhkaamisen uhriksi joutumisessa eri uhriryhmissä, mutta tässä samana toistetussa tutkimuksessa ei eroteltu kaupan henkilöstöä omaksi ryhmäkseen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Venla Salmi - Martti Lehti - Anssi Keinänen. Kauppa ja teollisuus rikosten kohteena. Vuoden 2010 yritysuhritutkimuksen tuloksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 154, 2011. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152422/kauppa\\_ja\\_teollisuus%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152422/kauppa_ja_teollisuus%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>2</sup> Elsa Saarikkomäki - Martti Lehti - Janne Kivivuori, Vähittäiskauppaan ja majoitus- ja ravintola-alan kohdistuvat rikokset. Toinen kansallinen yritysuhritutkimus 2018. Katsauksia 33/2019. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, s. 1-2. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/298436/Katsauksia\\_33\\_Saarikkom%c3%a4ki\\_etal\\_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/298436/Katsauksia_33_Saarikkom%c3%a4ki_etal_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

<sup>3</sup> <https://www.pam.fi/wiki/seksuaalinen-hairinta-ja-vakivallan-uhka-2020-kysely-pamin-jasenille>. Useissa Laurean Ammattikorkeakoululla laadituissa opinäytetoissa on käsitelty kaupan alan henkilöstön hyvinvointia uhkaavien tekijöiden ja henkilöstön kokemusten osalta. On vähintään viitteitä siitä, että kaupan alalla myyjät kokevat varsinkin yleisesti psyykkistä väkivaltaa asiakkaiden taholta. Tässä selvityksessä ei ole kuitenkaan pidetty näitä opinäytetoita varsinaisina tutkimuksellisinä lähteinä.

<sup>4</sup> Petri Danielsson - Matti Näsi, Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2019 kansallinen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 43/2020, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/319010/Katsauksia\\_43\\_Danielsson\\_N%c3%a4si\\_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/319010/Katsauksia_43_Danielsson_N%c3%a4si_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään, liikelähestymiskiellon omaksuminen Suomen oikeusjärjestykseen edellyttää sitä koskevan lainsäädännön laatimista. Jotta tällaisen erityisen lähestymiskiellotyypin toimenpiteen omaksuminen olisi perusoikeusrajoituksena hyväksyttävää, on osoitettava, että vakava häiriökäyttäytyminen on ilmiönä niin yleistä, että tähän on perusteltua puuttua tällaisinkin toimin. Yhteenedonomaisesti voimme todeta, että on vähintään tunnistettu se ilmiö, että kaupan henkilöstöön kohdistuu vakavaa häiriökäyttäytymistä, joten yleisellä tasolla jonkinlainen yhteiskunnallinen tarve uusien keinojen harkintaan voidaan osoittaa.

## 2. RUOTSIN ASIAA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTASTA

Ruotsissa oli kaupan alalla 1980- ja 1990-luvulla käytäntönä, että myymälänpitäjä saattoi antaa porttikiellon asiakkaalle, joka oli anastanut myymälästä tai aiheuttanut siellä muuta häiriötä. Ruotsin korkein oikeus antoi kuitenkin 1995 ratkaisun (NJA 1995, s. 84), jossa todettiin, ettei kieltoa rikkonutta voitu tuomita luvattomasta tunkeutumisesta, koska myymälätila oli yleisölle avointa. Tämän jälkeen käytäntö muuttui, eikä porttikieltoja enää aikaisemmassa laajuudessa määrätty. Vuonna 1995 laaditussa turvallisuus selvityksessä esitettiin, että luvattoman tunkeutumisen rangaistussäännös tulisi ulottaa kattamaan myös sellaiset tilat, joihin yleisöllä on pääsy, kuten myymälätilat ja urheilutapahtumat.<sup>5</sup>

Tällainen ehdotus kohtasi kuitenkin periaatteellista vastustusta, ja ratkaisuksi tuli valmistella lainsäädäntöä (sisään)pääsykiellosta, jonka olisi aikaisemman porttikiellon tapaan antanut myymälänpitäjä itse. Jälleen törmättiin periaatteellisiin ongelmiin, sillä myymälässä asioinnin katsottiin koskettavan yksilön peruselämäntarpeiden tyydyttämistä, minkä vuoksi sen kieltäminen oli ongelmallista. Valmistelu johti kuitenkin siihen, että säädettiin edellä mainitusta pääsykiellosta urheilutapahtumiin, joka oli rajoittavilta vaikutuksiltaan vähäisempi. Vuonna 2013 selvitettiin omaisuus suojaa, ja siinä yhteydessä asia nousi uudelleen esille. Nimenomaista uutta sääntelyä ei kuitenkaan esitetty.<sup>6</sup>

Ruotsin liikelähestymiskiellolaki on tarkoitettu torjumaan rikoksia, kuten myymälävarkauksia ja ryöstöjä, mutta myös kaupan henkilökuntaan ja asiakkaisiin kohdistettua väkivaltaa ja häirintää. Laki liittyy osaltaan viime vuosien moniin lainuudistuksiin, joilla pyritty edistämään yleistä turvallisuutta. Voitaneen tulkita, että lainuudistukseen etenemisen kannalta oli olennaista, että uudella kielloilla suojattaisiin omaisuusarvojen ohella myös kaupan henkilökunnan turvallisuutta, sillä pelkän omaisuus suojaan ei katsottu perustelevan näin voimakasta yksilön perusoikeuksiin puuttumista.

Ruotsissa, kun valtiopäivillä käsiteltiin pääsykiellolakia, oikeusvaliokunta muistutti siitä, että kauppiaan antama porttikielto oli siinä mielessä tehoton, että edes poliisilla ei ollut poliisilain (1984:387) mukaan oikeutta poistaa kaupasta aikaisemmin rikoksia tehnyttä tai häiriköinyttä asiakasta, jollei hänestä juuri sillä hetkellä ollut häiriötä, vaikka hän olisi tullut kauppaan porttikieltoa rikkoen.<sup>7</sup> Oikeusvaliokunta piti esitettyä uutta lakia lainsäädäntöperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen, näkökulmasta hyväksyttävänä.

Myös valtiosääntövaliokunta lausui asiasta ja totesi esitetyn lain hyväksyttäväksi erityisesti siihen viitaten, että kiellon asettamisessa oli joka kerran erikseen arvioitava kiellon hyväksyttävyyttä oikeasuhtaisuuden kannalta. Tässä painoi rikosten ja häiriöiden vakavuuden ohella se, millaista rajoitusta kielto kyseiselle henkilölle merkitsi. Valiokunnan mukaan esitys ei mennyt pidemmälle kuin mitä oli pidettävä välttämättömänä.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Reg.Prop. 2020/21:52. Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet, s. 18– 19.

<sup>6</sup> Reg.Prop. 21:52, s. 20–21.

<sup>7</sup> Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU13, s. 8.

<sup>8</sup> Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU5y. Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet.

### 3. RUOTSIN ASIAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Ruotsissa on vuodesta 2021 ollut voimassa niin sanottua yrityslähestymiskieltoa koskeva laki (Lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek). Lakia alun perin vuonna 2021 säädettäessä se koski kauppaliikkeitä. Vuonna 2022 lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös uimaloita ja kirjastoja (Lag (2022:406) om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik).

Sanotun lain 1 §:n mukaan henkilöltä voidaan kieltää pääsy kauppaan, uimalaan tai kirjastoon, kun kaupassa, uimalassa tai kirjastossa harjoitetaan yleisölle suunnattua toimintaa. Myös oleskelu tällaisessa kaupassa, uimalassa tai kirjastossa voidaan kieltää. Kiellon määrittämisen edellytyksistä säädetään lain 2 §:ssä. Kielto voidaan määrätä, jos erityisten olosuhteiden perusteella on olemassa riski siitä, että henkilö tulisi tekemään lain soveltamisalaa kuuluvassa kaupassa, uimalassa tai kirjastossa rikoksen tai vakavasti häiritsemään tällaisessa paikassa olevaa. Rikoksen tekemisen tai häirinnän riskiä arvioitaessa otetaan 2 §:n mukaan huomioon kieltoon määrättävän kiellon kohdepaikalla aiemmin tekemät tai tällaiseen paikkaan liittyvät rikokset. Kieltoa ei voida määrätä alle 15-vuotiaalle.

Lain 3 §:n mukaan yrityslähestymiskielto voidaan määrätä määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi. Yrityslähestymiskieltoa voidaan jatkaa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos kiellon määrittämiselle lain 2 §:ssä säädetyt edellytykset ovat käsiteltävissä. Kiellon määrää syyttäjä kaupan, uimalan tai kirjaston edustajan hakemuksesta (lain 6 §). Syyttäjän päätös voidaan lain 13 §:n mukaan saattaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Lain 22 §:n mukaan yrityslähestymiskielton rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Ruotsin yrityslähestymiskieltoa koskevan lain säätäminen liittyi ensinnäkin Ruotsissa tapahtuneeseen rikollisuuden torjuntaa koskeviin ja turvallisuuden lisäämiseen pyrkineisiin 2010-luvulla toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka eivät kuitenkaan olleet riittävästi kohdistuneet kauppajen turvallisuushäiriöihin.<sup>9</sup> Kauppajien kohdistuneet rikokset olivat Ruotsissa ajanjaksolla merkittävästi lisääntyneet, minkä lisäksi kauppajien ja siellä työskentelevien ja asioiden turvallisuuden arveltiin yleisesti heikentyneen.<sup>10</sup>

Ruotsin asiaa koskevan lainsäädännön tavoitteena on vahvistaa kauppajien turvallisuutta niissä tehtäviä ja niihin kohdistuvia rikoksia ja häiritä vastaan. Tällä taas pyritään laajemmin kauppajien henkilökunnan sekä niissä asioiden henkilöiden turvallisuuden lisäämiseen. Lisäksi sääntelyn tarkoituksena on pyrkiä edistämään elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia toteuttaa elinkeinotoimintaansa häiriöttä.<sup>11</sup>

Lain ensimmäisen voimassaolovuoden soveltamiskäytäntöä koskevassa selvityksessä on todettu, että lain soveltamisalaa kuuluvissa asioissa on annettu 510 päätöstä, joista 181 päätöksessä yrityslähestymiskielto määrättiin. Noin 35 % hakemuksista näin johti yrityslähestymiskielton määräämiseen.<sup>12</sup> Niissä tapauksissa, joissa kieltoa ei määrätty, kysymys saattoi olla kiellon määrittämisen oikeasuhtaisuusarvioinnista. Kysymys saattoi olla esimerkiksi siitä, että kiellon määrittäminen koskevasa hakemuksessa kiellon määrittäminen perusteltiin vain yhdellä liikkeeseen kohdistuneella rikoksella tai kiellon määrittäminen koskevan riskiarvioinnin näyttämättä jäämisestä.<sup>13</sup> Osassa tapauksissa kiellon määrittäminen jättäminen oli myös perustunut punnintaan riskiarvion kohteena olevan rikollisen toiminnan ja kiellon kohteen perusoikeuspuuttumisen välillä.<sup>14</sup> Osassa tapauksissa kysymys saattoi olla myös asiaa koskevan hakemuksen puutteellisesta perustelemisesta.<sup>15</sup> Yleisesti selvityksessä yrityslähestymiskieltoa on pidetty toimivana, joskin tämä näkemys pohjautuu lähinnä selvityksen laatijoiden yrityslähestymiskieltohakemuksia tehneiden liikkeenharjoittajien ja kauppaketjujen edustajien kanssa käymiin keskusteluihin.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Prop 2020/21:52, s. 25-28.

<sup>10</sup> Prop 2020/21:54, s. 27.

<sup>11</sup> Prop 2020/21:54, s. 33.

<sup>12</sup> Tillträdesförbud till butik. Svensk Handel, s. 5 (saatavana sivulla <https://cms.svenskhandel.se/storage/documents/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/sakerhet/Tilltradesforbud%20till%20butik.pdf>, sivulla käyty 3.2.2023).

<sup>13</sup> Tillträdesförbud till butik. Svensk Handel, s. 8.

<sup>14</sup> Tillträdesförbud till butik. Svensk Handel, s. 8.

<sup>15</sup> Tillträdesförbud till butik. Svensk Handel, s. 8.

<sup>16</sup> Tillträdesförbud till butik. Svensk Handel, s. 14.

#### 4. VOIMASSA OLEVA ASIAN KANNALTA MERKITYKSELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA MAHDOLLISEN LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TARVE

Myös Suomessa lienee ollut ainakin aiempina vuosina käytäntönä, että myymälänpitäjä on voinut antaa niin sanotun porttikiellon asiakkaalle, joka on anastanut omaisuutta tai muuten aiheuttanut vakavaa häiriötä.<sup>17</sup> Tällainen käytäntö on ollut epävirallinen, mutta voi olettaa, että porttikieltoa on usein noudatettu. Tämä on varmaankin riittänyt etenkin silloin, kun kauppias on itse ollut myymälässä paikalla ja kun kauppiaan ja asiakkaan välinen suhde on ollut henkilökohtainen.

Myymäläliiketoiminta on kuitenkin muuttunut persoonattommaksi, kun kaupan liikkeet ovat ketjuuntuneet, kun ostaminen perustuu itsepalveluun ja kun henkilökuntaa on vähemmän paikalla. Myymälöiden turvallisuutta valvotaan osin kameravalvonnalla ja ulkoistettujen vartiointipalveluiden toimin. Vartijoiden valtuudet ovat rajatummalla kuin järjestyksenvalvojen. Ks. terminologiasta ja toimivaltuuksista L yksityisistä turvallisuuspalveluista 21.8.2015/1085, erit. 2 §.<sup>18</sup>

Kaupalla on periaatteessa oikeus valita asiakkaansa, mutta sitä oikeutta rajoittaa yhdenvertaisuuslainsäädännön mukainen kielto syrjiä. Palveluveloitetta korostaa rikoslain (39/1889, RL) 10 luvun 11 §:n säännös rangaistavasta syrjinnästä:

Joka elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisönpalvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä

- 1) ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla,
- 2) kieltäytyy päästävästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä taikka
- 3) asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen, perimän, vammaisuuden tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava työsyryntänä tai kiskonnantapaisena työsyryntänä, *syrjinnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Työturvallisuuslain 28 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus torjua työntekijään kohdistuvaa häirintää tai epäasiallista kohtelua: jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 14 §:ssä säädetään häirinnästä ja työnantajan velvollisuuksista torjua häirintää.

Henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun synn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

<sup>17</sup> Selvityksen tekijöistä Kimmo Nuotio muistaa tällaista käytäntöä esiintyneen hänen nuoruutensa Töölössä, jossa oli paljon pieniä niin sanottuja kivijalkakauppoja, jotka eivät yleensä kuuluneet mihinkään laajempiin ketjuihin.

<sup>18</sup> Ks. yleisesti myös Timo Kerttula, Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Forum Luris, Helsinki 2010.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Näin myös yhdenvertaisuuslain 14 §:n perusteella työnantajalla on velvollisuus torjua työntekijään kohdistettavaa häirintää, joskin säännöksen taustalla on pikemmin työyhteisön sisäinen häirintä.

Kun syrjintä vuonna 1995 säädettiin rikoslaissa rangaistavaksi, siinä yhteydessä ei lain esitöissä pohdittu kysymystä porttikiellon antamisen sallittavuudesta. Porttikiellon tai pääsykiellon teemoista ei näkyisi annetun Suomessa yhtään Finlexiin tallennettua tuomioistuinratkaisua, jollei oteta lukuun työtuomioistuimessa käsiteltyjä tämän selvityksen aihepiiriin kuuluttomia tilanteita. Syrjintälautakunnan, sittemmin yhdenvertaisuusja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännössä on lukuisia ratkaisuja, jotka ovat koskeneet sitä, onko ravintolanpitäjä ja muu voinut kieltäytyä palvelemasta tietyssä tilanteessa. Ks. kuitenkin jäljempänä mainittuja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja.

Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asiakkaan pääsyä kauppaliikkeeseen voitaisi muulla tavoin rajoittaa. Esimerkiksi ikärajan asettaminen tietyille palveluille on hyväksyttävää.

Järjestyksenvalvojalla on toimivaltuuksia puuttua häiriökäyttäytymiseen ja estää henkilön pääsy alueelle tietyin edellytyksin. L yksityisistä turvallisuuspalveluista 21.8.2015/1085:

#### 41 §. Pääsyn estäminen

Järjestyksenvalvojalla on oikeus estää pääsy toimialueelleen henkilöltä:

- 1) jonka päihtymyksen, käyttäytymisen, aikaisemman käyttäytymisen tai varustautumisen perusteella on syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta;
- 2) joka ei täytä pääsyn edellytykseksi asetettua ikärajavaatimusta tai muita ehtoja, jotka laissa tai sen nojalla annetuissa määräyksissä on asetettu järjestyksenvalvojan toimialueelle pääsemiseksi tai jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle; tai
- 3) jonka on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain taikka tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty.

Edellä 26 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun paikkaan asetetulla tai 28 §:ssä tarkoitettulla järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta pääsyn estämiseen.

Lain esitöissä korostetaan, ettei lakiin edelleenkaan olisi tarkoitus sisällyttää mahdollisuutta antaa henkilölle niin sanottua porttikieltoa järjestyksenvalvojan toimialueelle. Tämän vuoksi henkilön aiempi käyttäytyminen tai varustautuminen ei saisi johtaa kategoriseen pääsyn estämiseen. Edellytysten arviointi olisi aina tehtävä tapauskohtaisesti erikseen. Jos henkilö on kerran aiemmin aiheuttanut esimerkiksi ravintolassa käyttäytymisellään häiriötä järjestykselle ja turvallisuudelle, hänen pääsyään ei hänen pyrkiessään uudelleen selvin päin ravintolaan tulisi lähtökohtaisesti estää, vaan häiriön toistuvuudelle tulisi antaa arvioinnissa merkitystä. Toisaalta vakavan ainutkertaisen häiriön aiheuttaminen aikaisemmin voisi johtaa hyvin helposti siihen, että järjestyksenvalvoja voisi estää henkilön pääsyn toimialueelleen. Esimerkiksi väkivaltavälikohtauksen ravintolassa aiemmin aiheuttaneen henkilön pääsyn estämisen kynns olisi erittäin matala.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> HE 22/2014 vp, s. 59.



Paasonen, Aaltonen ja Karjalainen käsittelevät (v. 2015, vanhemman lain aikaista tilannetta) järjestyksenvalvojan oikeudesta pääsyn estämiseen seuraavasti:<sup>20</sup>

Pääsyn estäminen aikaisemman käyttäytymisen perusteella tunnetaan kansankielessä paremmin porttikieltona. Säännös pääsyn estämisestä tällä perusteella on melkoisen väljä ja jättää avoimeksi perusteen rajat. Lain perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, kuinka kauan henkilön pääsy voidaan estää aikaisemman käyttäytymisen perusteella. Käytännössä järjestyksenvalvojat ovat estäneet joidenkin henkilöiden pääsyn ravitsemisliikkeisiin pysyvästi. Tämä käytäntö tosin lienee rangaistusluonteista. Epäselvää on muun muassa se, mikä on riittävä peruste pääsyn estämiselle aikaisemman käyttäytymisen perusteella. Lain perusteluissa on vain todettu, että kokemukset ovat osoittaneet henkilön käyttäytymisen muuttuvan oleskelun aikana sellaiseksi, että hänet on säännönmukaisesti jouduttu poistamaan [viitattu HE 148/1998, s. 14–15].

Aikaisemman lain aikaisesta tilanteesta ks. myös HE 69/2001, s. 75:

[Samoin] vartija voisi esimerkiksi liikehuoneiston omistajan, haltijan tai näiden edustajan pyynnöstä estää useisiin näpistyksiin aiemmin syyllystyneen henkilön pääsyn liikehuoneistoon. Liikehuoneiston omistajalla tai haltijalla itsellään ei tällaista oikeutta kotirauhan käsitteeseen tehtyjen muutosten jälkeen ole. Koulutetun vartijan toimesta tapahtuva poistaminen olisi usein myös turvallisuustoimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvan kannalta katsottuna lievempi vaihtoehto.

L yksityisistä turvallisuuspalveluista 21.8.2015/1085 42 S:ssä säädetään henkilön poistamisesta ja kiinniottamisesta:

Henkilön poistaminen ja kiinniottaminen

Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka:

- 1) päihtyneenä häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä;
- 2) vaarantaa turvallisuutta;
- 3) uhkaavasti esiintyen, meluamalla, väkivaltaisuuudella taikka muulla käyttäytymisellään häiritsee järjestystä; tai
- 4) oleskelee alueen yleisöltä suljetussa osassa ilmeisen oikeudettomasti.

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole oikeutta henkilön kiinniottamiseen yleisessä kokouksessa.

Oikeudesta valita asiakkaansa on erikseen säädetty majoitus- ja ravitsemisliikkeiden osalta (Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 28.4.2006/308, 5 §)

Majoitus ja ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Toiminnanharjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on myös oikeus kieltäytyä tarjoilemasta asiakkaalle ruokaa tai juomaa ja tarvittaessa poistaa asiakas liikkeestä, jos hän häiritsee muita asiakkaita tai muutoin aiheuttaa häiriötä liikkeessä tai ei täytä liikkeeseen asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä.

---

<sup>20</sup> Jyri Paasonen – Mikko Aaltonen – Juha Karjalainen. Onko Suomessa tarvetta yleisötalaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle? Tutkimus porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta ja siihen liittyvästä sääntelystä erityisesti jalkapallon näkökulmasta. Edilex-artikkeli, julkaistu 2015, s. 8

Poliisilla on poliisilain mukaan toimivaltaa puuttua häiriökäyttäytymiseen muun muassa julkisrauhan suojaamalla alueella. Julkisrauhan suoja on samantyyppistä kuin kotirauhan suoja ja se kattaa muun muassa juuri kauppojen ja liikehuoneistojen tilat.

Poliisilain 5 §:n nojalla:

Poliisimiehellä on oikeus rikoslain (39/1889) 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetun kotirauhan tai saman luvun 3 §:ssä tarkoitetun julkisrauhan suojaaman tilan tai muun paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla taikka kätkeytyy sinne tai jättää noudattamatta käskyn poistua sieltä.

Poliisimiehellä on oikeus poistaa 1 momentissa tarkoitetusta tilasta tai muusta paikasta siellä luvallisesti oleskeleva henkilö, jos tämä häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa taikka aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu.

Jos poistamisella ei todennäköisesti voitaisi estää häiriön toistumista, poliisimiehellä on oikeus ottaa häiritsijä kiinni ja pitää tämä säilössä. Kiinni otettua saa pitää säilössä vain niin kauan kuin häiriön toistuminen on todennäköistä, kuitenkin enintään 12 tuntia kiinniottamisesta.

Poliisilain 10 §:n nojalla:

Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyy henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Poliisimies voi suojella henkilöä tai vartioida paikkaa 1 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Poliisin toimintaa ohjaavat poliisilain yleiset periaatteet, kuten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (2 §), suhteellisuusperiaate (3 §), vähimmän haitan periaate (4 §) ja tarkoitussidonnaisuuden periaate (5 §).

Julkisrauhaa suojataan jonkin verran alemmalla kynnyksellä kuin muita alueita ja tiloja, mutta jonkinlainen häiriön aiheutumisen kynnys poliisin suojaamistoiminnalle asetetaan. Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, ettei poliisillakaan ole välttämättä keinoja puuttua kaupan suojaksi sellaisen henkilön toimintaan, joka on aikaisemmin syyllistynyt kaupassa rikokseen tai vakavaan häiriökäyttäytymiseen, mutta joka ei juuri sillä hetkellä vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai tuota häiriötä.

Olennaista onkin arvioida, millaista mahdollista aukkoa oikeusjärjestyksen antamassa suojassa merkitsee se, ettei sellaisen asiakkaan pääsyä liiketilaan voida kaikissa tapauksissa tehokkaasti kieltää ja estää, joka on aikaisemmin syyllistynyt tässä liiketilassa rikokseen tai vakavaan häiriökäyttäytymiseen. Suomen lähestymiskiellosta annettua lakia säädettäessä kysymykset kaupan ja sen henkilöstön suojan tarpeista tai annetun epävirallisen porttikiellon tehostamisesta ja tehokkuudesta eivät olleet esillä (HE 41/1998 vp), vaan lähestymiskielto miellettiin selvästi välineeksi, jolla turvataan erityisesti naisten asemaa hankalissa parisuhdekonflikteissa, kuten eron jälkeen.

Edellä viitattiin siihen, että Ruotsissa otettiin vuonna 2005 käyttöön pääsikieltoseuraamus koskien urheilutilaisuuksia. Suomessa vastaavan seuraamuksen tarvetta selvitettiin sisäministeriön toimesta vuonna 2014. Valmistuneessa selvityksessä katsottiin, ettei asiasta olisi tarpeen säätää lainsäädännöllä, vaan sen sijaan yleisötilaisuuksia, erityisesti urheilutilaisuuksia koskien porttikielto voitaisiin luoda yksityisoikeudellisesti, tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan sopimussuhteeseen perustuen. Oikeusministeriö kuitenkin katsoi, että tilaisuuksiin pääsyssä on kyse perusoikeuksia koskevasta kysymyksestä, minkä vuoksi se katsoi, että jos porttikieltojärjestelmä on tarpeen, asiasta tulisi säätää lailla. Selvittely ei johtanut lainsäädäntöön. Ks. Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 12/2014.<sup>21</sup>

Kokoontumislakiin (12.2 §) on kuitenkin tehty vuonna 2021 vähäinen muutos:

Turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmukaisuudesta lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa (CETS No. 218) tarkoitettujen yleisötilaisuuksien järjestämiseen osallistuvien tahojen on laadittava monitoimijaisia turvallisuus- ja pelastussuunnitelmia, joita tulee testata ja parannella säännöllisissä yhteisissä harjoituksissa. (16.12.2021/1159)

Urheilun piirissä on vielä 2022 laadittu uusikin selvitys, jossa torjutaan mahdollisuus ilman lainmuutosta toteuttaa porttikielto urheilutapahtumiin.<sup>22</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen poliisikomisariolle, joka oli antanut määräyksen ennakkolisesti pysäyttää ja tarkastaa HJK:n jalkapallojoukkueen kannattajien bussit pelätessään väkivaltaisuuksia Vaasassa järjestetyssä jalkapallo-ottelussa. 27.8.2018 EOAK/3230/2017.<sup>23</sup>

Porttikieltoa julkiseen uimahalliin aikaisempien uskonnollisten puheiden perusteella koskee eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen seuraava ratkaisu (18.12.2012 Dnro 2720/4/11):

Kun kunta itsehallintonsa perusteella ottaa hoidettavakseen uimahallipalvelujen tarjoamisen, jokaisella on oikeus käyttää näitä julkisia palveluja. Palvelun käyttäjiä on kohdeltava tasapuolisesti, kuntaan tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, ja sen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Uimahallipalvelun käytön rajoittaminen voi lähtökohtaisesti olla vain poikkeuksellista ja siihen tulee olla asialliset ja hyväksyttävät perusteet. Uimahallipalvelun rajoittamista koskevan päätöksenteon on täytettävä oikeusturvan vaatimukset. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asianosaiselle on varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus lausua mielipiteensä ja antaa selvityksensä. Lisäksi asianosaisella tulee olla mahdollisuus saattaa tällainen kirjallinen perusteltu päätös muutoksenhakuviranomaisten ratkaistavaksi. Kauhajoen kaupungin menettely kantelijan uimahallin käytön estämisessä ei ole täyttänyt näitä perustuslaissa turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia. Erityisesti kun julkisen uimahallipalvelun käytön kiellon perusteena on ollut sellainen toiminta, joka kuuluu perustuslaissa turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden sekä sananvapauden piiriin, kaupungilla olisi ollut korostettu velvollisuus selvittää kantelijan käytöksen häiritsevyyttä sekä aikomiansa toimien oikeasuhteisuutta. Lisäksi ennen kieltoa kantelijalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ja asiassa olisi tullut tehdä perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen. Kun tätä selvittämisvelvollisuutta ei ole täytetty eikä asian asianmukaisesta päätöksentekomenettelyä ole noudatettu, kaupunki ei ole osoittanut, että sillä olisi ollut asialliset ja hyväksyttävät perusteet kieltää kantelijan uimahallipalvelun käyttö. Kantelijan oikeutta käyttää kunnallista yleistä liikuntapalvelua on siten rajoitettu lainvastaisesti.

<sup>21</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78993/Yleis%20tilaisuuksien%20porttikieltoa%20pohtineen%20ty%c3%b6ryhm%c3%a4n%20loppuraportti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>22</sup> Janne Ripatti, Selvitys urheilutapahtumien sopimusperusteisesta porttikieltojärjestelmästä. SUEK ry:n julkaisu urheilun eettisistä asioista, 2022. <https://suek.fi/wp-content/uploads/2022/09/Selvitys-urheilutapahtumien-sopimusperusteisesta-porttikieltojarjestelmasta.pdf>.

<sup>23</sup> <https://www.oikeusasiamies.fi/rfi/ra/kaisut/-/eoar/3230/2017>.

Ja vastaavasti yliopiston vahtimestareiden kantelijalle antamia erilaajuisia porttikieltoja koskee apulaisoikeuskanslerin ratkaisu vuodelta 2012 (OKV/540/2007):

Kantelija oli oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut erään yliopiston päärakennuksen vahtimestareita ja rakennuksessa toimivan kahvilan henkilökuntaa epäasiallisesta menettelystä. Kantelijan mukaan vahtimestarit käskivät häntä poistumaan kahvilasta ja sen jälkeen päärakennuksen aulasta. He antoivat myös useita erilaajuisia porttikieltoja. Mentyyään myöhemmin päärakennukseen hakemaan porttikieltoja kirjallisina kantelija oli saanut vahtimestareilta kuitenkin vain suullisesti tiedon, että hänellä oli porttikielto päärakennukseen loppuvuodeksi 2007. Tätä oli kuitenkin lievennetty sitten viikon porttikielloksi siten, että kantelijalla kuitenkin oli oikeus käydä luennoilla. Kantelun mukaan vahtimestarit eivät pyynnöistä huolimatta olleet antaneet kieltojaan kirjallisina, uhkasivat toistuvasti poliisilla ja kohdistivat epäasiallisen menettelynsä lisäksi kahteen nimeltä mainitsemattomaan henkilöön. Kantelija oli katsonut vahtimestareiden loukanneen perusja ihmisoi-keuksia ja rikkoneen muitakin virkamiehiä velvoittavia säädöksiä. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri muun muassa katsoi, ettei asiassa ole ilmennyt riittäväksi katsottavaa näyttöä siitä, että vahtimestarit olisivat poistumiskehotukset ja porttikiellon antaessaan ylittäneet sen toimivallan, joka heille yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta rakennuksesta huolehtivina kuuluu. Vahtimestareiden toiminta ei kuitenkaan ollut ollut hallin-  
tolain mukaista.

## 5. LIKELÄHESTYMISKIELLON SÄÄNTELYN TARPEESTA, ERITYISPIIRTEISTÄ JA SUHTEESTA ERÄISIIN MUIHIN LAINSÄÄDÄNNÖLLISIIN TOIMENPITEISIIN

Liikelähestymiskielto poikkeaa lähestymiskiellosta siinä, että perinteinen lähestymiskielto koskettaa kahden henkilön välis-  
tä suhdetta. Siinä suojataan toista osapuolta toisen henkilön edustamalta uhalta. Perinteisessä lähestymiskiellossa tilallinen ulottuvuus on mukana siinä mielessä, että koska lähestymiskieltoon määrätty ei saa tavata kiellolla suojattua henkilöä, kiellon piiriin kuuluu hänen asunnolleen tuleminen. Kotirauhan suojaama alue kuuluu kiellon piiriin. Lähestymiskieltona on nimenomaan henkilön turvallisuuden edistäminen rajoittamalla toisen henkilön yhteydenottoja ja lähestymisiä määrääjäksi.

Pääsykieltotyyppisessä liikelähestymiskiellossa olisi puolestaan tarkennettava, mitä etuja ja oikeuksia sen avulla olisi pyrki-  
myksenä suojata. Jos seurataan Ruotsin mallia, kiellolla olisi mahdollista turvata sekä omaisuusintressejä että henkilökun-  
nan ja muiden asiakkaiden henkilökohtaista turvallisuutta ja koskemattomuutta. Toisella puolella on oikeus, jota rajoitetaan,  
eli potentiaalisen asiakkaan liikkumisvapaus.

Mitä omaisuusintressien turvaamiseen rangaistusuhkaisen pääsykiellon keinoin tulee, on kuitenkin vastattava siihen, eikö  
omaisuuden suojaamiseen ole muita, yksilön oikeuksiin vähemmän puuttuvia keinoja. Myymälänpitäjällä on mahdollisuus  
omilla keinoillaankin varmistaa omaisuuden suojaamista myymälävarkauksilta esimerkiksi elektronisen suojauksen keinoin  
ja tehostamalla valvontaa.

Jos puolestaan liikelähestymiskielton määräämisen syynä on myymälähenkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuuden takaa-  
minen, kiello lähenee tavanomaista lähestymiskieltoa siinä, että tälläkään hetkellä ei ole estettä määrätä asiakasta lähesty-  
miskieltoon, jos suhde johonkin tiettyyn henkilöön myymälässä täyttää lain määräämät edellytykset. On kuitenkin epäluon-  
tevaa, että lähestymiskieltoa jouduttaisiin käyttämään yhden henkilön suhteen suureen joukkoon myymälän henkilökuntaa,  
sillä se on välineenä tarkoitettu pikemmin yksittäisiin henkilösuhteisiin sovellettavaksi.

Työnantajalla on myös työturvallisuuslain nojalla vastuuta työympäristön turvallisuudesta. Tämä vastuu on velvollisuutta  
tuntea työn vaarat ja arvioida niitä. Työnantajan vastuulla on varautua ja vähentää työntekijään kohdistuvia riskejä ennalta.  
Kieltomääräys olisi tätä tarkoittava ennakkollinen toimi, jos sillä pyritään estämään niitä tilanteita, joissa henkilökunta voisi  
joutua vaaraan rikoksen, väkivallan tai muun häiriökäyttäytymisen vuoksi.

Suomessa lainsäätäjät on pyrkinyt tehostamaan työntekijöiden suojelua yleisesti, siis kaupan alaa laajemminkin, säätämällä lievän pahoinpitelyn virallisen syytteen alaiseksi silloin, kun väkivaltaa kohdataan työtehtävässä. Tämä keino on kuitenkin jälkikäteen, koska se käytännössä tarjoaa oikeusjärjestyksen suojaa vasta väkivaltarikoksen tapahduttua. Lievän pahoinpitelyn säännös ei kata myöskään kiusaamista tai ahdistelua, jollei siihen liity fyysistä koskettelua.

Laittoman uhkauksen syyteoikeutta on vastaavasti muutettu kattamaan uhkaukset, joissa toista uhataan hänen työtehtävänsä vuoksi. Tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos myyjään kohdistetaan vakava uhkaus hänen estellessään myymälävarasta.

Seksuaalisen ahdistelun rangaistavuutta on vuoden 2023 alusta laajennettu kattamaan osin myös sellaisen ahdistelun, johon ei liity fyysistä koskettelua.

Vainoamisrikos voi soveltua vakavimpiin tilanteisiin, jossa myymälässä työskentelevään henkilöön kohdistetaan toistuvia ei-toivottuja yhteydenottoja, uhkailua, seuraamista, tarkkailua tai vastaavaa häirintää. Vainoamisen tulee olla omiaan aiheuttamaan pelkoa ja ahdistusta uhrissa.

Myös viestintärauhan rikkominen on säädetty rangaistavaksi. Säännöksellä reagoitiin siihen, että henkilöitä katsottiin olevan tarpeen suojata häiritsevältä ja ei-toivotulta viestinnältä ja yhteydenotolta myös silloin, kun he eivät fyysisesti ole kotonaan, kotirauhan suojan piirissä.

Sakon muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä ankaroitettiin vuonna 2019, jotta tehostettaisiin erityisesti toistuvista myymälävarkauksista ja muista anastusrikoksista määrättyjä sakkorangaistuksia sen varalta, että sakot jäävät maksamatta.<sup>24</sup>

Suomessa on toteutettu viime vuosina useita sellaisia lainuudistuksia, joilla vahvistetaan niin myymälähenkilökunnan henkilökohtaisen turvallisuuden kuin myymälässä olevan omaisuudenkin rikosoikeudellista suojaa. Ne kuitenkin tehostavat jälkikäteistä suojaa, eivätkä sellaisenaan ratkaise kysymystä tarpeesta tehostaa ennalta ehkäisevää suojaa tehokkaan uudentyyppisen kiellon avulla.

## 6. LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVA VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI

### 6.1. Liikelähestymiskieltoa koskevan mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Liikelähestymiskieltoa koskevaa mahdollista lainsäädäntöä tulisi arvioida perustuslaissa (731/1999) turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Suomessa ei ole sellaista voimassa olevaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lainsäädäntöä, jota koskevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esittämät kannanotot olisivat suoraan verrannollisia mahdolliseen liikelähestymiskieltoa koskevaan lainsäädäntöön. Tiettyä vertailukohtaa voidaan kuitenkin saada etenkin lähestymiskieltoa koskevan lain (898/1998) eduskuntakäsittelyn yhteydessä muotoilluista valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista. Lisäksi asiaa on soveltuvin osin arvioitava muun eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkityksellisen lausuntokäytännön kannalta.

Selvänä sinänsä voidaan pitää, että liikelähestymiskielto toimenpiteenä puuttuisi perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Säännöksen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua

maassa ja valita asuinpaikka. Esimerkiksi sääntely, joka mahdollistaa poistumiskiellon määräämisen taikka toimivallan poistaa joku jostakin paikasta tai alueelta, on merkityksellistä liikkumisvapauden kannalta.<sup>25</sup> Vastaavasti selvää on, että sääntely, jossa jotakuta estetään pääsemästä johonkin paikkaan, on merkityksellistä liikkumisvapauden kannalta.<sup>26</sup> Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältää liikkumisvapautta koskevan määräyksen, jonka mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. 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, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä liikkumisvapautta ja sen rajoittamisen sallittavuutta on arvioitu melko laajasti<sup>27</sup>, mutta liikelähestymiskieltoa vastaavan oikeudellisen liikkumisrajoituksen sisältävän kiellon sallittavuudesta EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta ei tiettävästi ole ratkaisukäytäntöä. On kuitenkin huomattava, että lisäpöytäkirjan 2(3) artikla sallii liikkumisvapauden rajoittamisen yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi sekä muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. EIT:n vanhemmassa ratkaisukäytännössä on esimerkiksi pidetty mahdollisena rajoittaa yksilön oikeutta oleskella raskaudenkeskeytyksiä toteuttaneen klinikan läheisyydessä, koska hänen abortteja vastustavaan toimintaansa klinikan läheisyydessä voitiin puuttua muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi ja oleskelua koskeva ajallisesti ja paikallisesti rajattu kielto ei ylittänyt sitä, mitä on pidettävä välttämättömänä.<sup>28</sup> EIT:n käytännössä on myös pidetty tiettyihin henkilöihin kohdistunutta kieltoa liikkua Amsterdamin keskustan tietyllä alueella EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta mahdollisena. Kysymys oli huumausaineisiin liittyvän toiminnan rajoittamisesta yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi.<sup>29</sup>

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.<sup>30</sup> Yksityiselämän piiriä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi, mutta kysymys on henkilön yksityistä piiriä koskevasta yleiskäsitteestä.<sup>31</sup> On mahdollista ajatella, että henkilön asioinneista tietyissä kaupoissa ja palveluliikkeissä voi muodostaa suhteellisen yksityiskohtaisen kuvan henkilön yksityiselämästä.<sup>32</sup> Tässä suhteessa mahdollisella liikelähestymiskieltoa koskevalla sääntelyllä olisi yhteys myös perustuslain 10 §:n turvattuun yksityiselämän suojaan. Jos liikelähestymiskielto esimerkiksi koskisi tietynlaista liikettä, joka on erikoistunut yksityiselämän intiimeimpään osa-alueeseen kuuluvien tarvikkeiden ja esineiden vähittäiskauppaan, liikelähestymiskieltoa määrättäessä saattaisi tulla esille henkilön yksityiselämään kuuluvia seikkoja, joiden perusteella henkilön yksityiselämään kuuluvia laajempiakin seikkoja olisi pääteltävissä. Myös EIT:n ratkaisukäytännössä on usein arvioitu liikkumisvapauden yhteyttä EIS 8 artiklassa turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan tavalla, joka on ollut merkityksellinen liikkumisvapauden rajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.<sup>33</sup>

Lisäksi on valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta otettava huomioon, että liikelähestymiskielto rajoittaisi pääsyä kaupaliikkeisiin ja erilaisia hyödykkeitä ja palveluita tarjoaviin yrityksiin tai tietynlaiseksi ajaksi kokonaan estäisi pääsyn tiettyyn liikkeeseen. Kieltoon määrätyn näkökulmasta mahdollisella liikelähestymiskieltoa koskevalla sääntelyllä on näin vaikutusta yksilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta, koska hänen valinnanvapauttaan asioida tietyissä liikkeissä voitaisiin määrittävän liikelähestymiskiellon kautta rajoittaa. Tämän ohella on otettava huomioon, että tietynlaisia yksilön elämän kannalta välttämättömiä hyödykkeitä on tarjolla vain näihin erikoistuneissa liikkeissä. Esimerkiksi lääkkeitä on mahdollista hankkia vain apteekeista. Tästä näkökulmasta sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.

<sup>24</sup> HE 178/2018 vp.

<sup>25</sup> PeVL 12/2021 vp, 10 kohta, PeVL 43/2010 vp, s. 3-4, PeVL 30/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 6 ja PeVL 11/2005 vp, s. 11.

<sup>26</sup> Lähestymiskiellon osalta ks. PeVL 8/2004 vp, s. 2/1 ja PeVL 63/2004 vp, 2 kohta.

<sup>27</sup> Ks. tästä Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights. Updated on 31 August 2022. European Council. Saatavana sivulla [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_Protocol\\_4\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_4_ENG.pdf), sivulla käyty 4.2.2023.

<sup>28</sup> Van den Dungen v. Alankomaat, ihmisoikeustoimikunnan päätös, 22.2.1995. EIT:n ratkaisukäytännössä on myös arvioitu viranomaisten henkilölle asettama kielto lähestyä turvapaikanhakijoille varattua keskustaa. Valittaja ei kuitenkaan oleskellut sopimusvaltion alueella 4. lisäpöytäkirjan 2(1) artiklan edellyttämällä tavalla laillisesti, minkä vuoksi valittaja ei voinut vedota mainittuun artiklaan. Ks. M.S. v. Belgia, 31.1.2012, 187-197 kohta.

<sup>29</sup> Oliveira v. Alankomaat, 4.6.2002, 60-66 kohta.

<sup>30</sup> HE 309/1993 vp, s. 52-53.

<sup>31</sup> HE 309/1993 vp, s. 53/1.

<sup>32</sup> Tilitapahtumia koskevin osin ks. PeVL 48/2018 vp, s. 4 ja PeVL 36/2020 vp, s. 4.

<sup>33</sup> Ks. esim. Prescher v. Bulgaria, 7.6.2011, 50 kohta, Pfeiffer v. Bulgaria, 17.2.2011, 56 kohta ja Miażdzyk v. Puola, 24.1.2012, 39 kohta.

Toisaalta liikelähestymiskiellolla pyrittäisiin suojaamaan tiettyjä perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen tarkoittamaa suojaa on perinteisesti toteutettu säätämällä yksilöön kohdistuvia loukkauksia rikoslaissa rangaistavaksi.<sup>34</sup> Momentilla on kuitenkin myös laajempi soveltamisala. Rikosoikeudellisista turvaamistoimista lähestymiskiellolla suojataan perustuslain 7 §:n mukaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhaa.<sup>35</sup> On huomattava, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa mainitulla oikeudella turvallisuuteen on tarkoitettu korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, jotka voivat olla joko julkisten vallan käyttäjien tai yksityisten tahojen tekemiä.<sup>36</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu ennen muuta EIS 2, 3 ja 8 artiklasta johdettua valtioihin kohdistuvaa velvoitetta ylläpitää ja soveltaa yksilöitä toisen yksilön väkivallanteoilta suojaavaa riittävää lainsäädäntöä.<sup>37</sup> Velvollisuutta on kuitenkin sovellettava tavalla, joka ei aiheuta mahdotonta tai suhteetonta taakkaa viranomaisille. Mihin tahansa toimenpiteisiin väitetyn henkeä uhkaavan vaaran suhteen ei ole ryhdyttävä vaan positiivisen velvoitteen syntymisen edellytyksenä on, että viranomaiset tiesivät tai heidän olisi pitänyt tietää tietyn yksilön henkeä uhanneesta todellisesta ja välittömästä vaarasta, mutta kohtuullisiin toimenpiteisiin ryhtyminen on laiminlyöty.<sup>38</sup> Edellä mainittu käytäntö koskee tosin ennen muuta pariija lähisuhdeväkivaltaa, minkä vuoksi se ei ole suoraan sovellettavissa mahdollista liikelähestymiskielltoa valtiosäätöoikeudellisesti arvioitaessa.

Lisäksi on huomattava, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuus merkitsee ennen muuta henkilökohtaista turvallisuutta eikä siitä ole johdettavissa yleistä turvallisuutta koskevaa perusoikeutta.<sup>39</sup> Yleinen järjestys ja turvallisuus voi sinänsä toimia rangaistavaksi säädettyjen tekojen perusteena, mutta tällöin on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tullut kiinnittää huomiota siihen, että suojelukohde myös rajaa yksittäisten rangaistavaksi säädettyjen tekojen alaa.<sup>40</sup> Yleisesti perustuslakivaliokunta on todennut, että eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat voivat muodostaa hyväksyttävän synn harkita teon rangaistavaksi säätämistä.<sup>41</sup> Selvää valiokunnan käytännön mukaan kuitenkin on, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla turvallisuudella ei voi erityisen laajasti perustella yksilön oikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden käyttöönottamista ainakaan, jos turvallisuuden käsitettä pyritään tulkitsemaan henkilökohtaista turvallisuutta laajemmin.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on lisäksi momentin mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta. Momentissa turvattu elinkeinovapaus ei ole rajoittamaton oikeus, ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan elinkeinovapautta koskeva lausuntokäytäntö koskee pääasiassa esimerkiksi tietyn elinkeinon luvanvaraisuuden sallittuisuutta.<sup>42</sup> Elinkeinovapauden turvaamista koskevaa tarkastelua valiokunnan lausuntokäytännöstä puolestaan löytyy melko niukasti. Selvää tästä huolimatta on, että elinkeinovapauden kuuluu elinkeinonharjoittajan oikeus harjoittaa häiriöttömästi elinkeinotoimintaansa tavalla, jossa elinkeinon harjoittamiselle on sellaiset edellytykset, jotka mahdollistavat perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettun kunkin valitseman elinkeinon tosiasiallisen ja häiriöttömän harjoittamisen. Tässä suhteessa kysymys on merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on covid-19-pandemian johdosta toteutettuja rajoitustoimenpiteitä arvioidessaan useaan otteeseen todennut, että esimerkiksi tuolloin majoitusja ravitsemusliikkeisiin toteutetut rajoitukset merkitsivät hyvin voimakasta puuttamista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, minkä lisäksi sääntely rajoitti myös tällaisen toiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa.<sup>43</sup> Valiokunta todetun vuoksi edellytti sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä elinkeinonharjoittajille kohtuullista kompensatiota, jolla lievennettiin tuolloin

<sup>34</sup> HE 309/1993 vp, s. 46/1.

<sup>35</sup> PeVL 63/2022 vp, s. 2 ja PeVL 8/2004 vp, s. 2/1.

<sup>36</sup> HE 309/1993 vp, s. 47/II.

<sup>37</sup> Talpis v. Italia, 2.3.2017, 100 kohta.

<sup>38</sup> Esim. Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998, 116 kohta ja Opuz v. Turkki, 9.6.2009, 129 kohta.

<sup>39</sup> Ks. esim. PeVL 21/2006 vp, s. 3/1, jossa korostettiin perustuslain 7 §:n 1 momentin merkitsevän nimenomaisesti henkilökohtaista turvallisuutta.

<sup>40</sup> PeVL 20/2002 vp, s. 6-7.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Ks. esim. PeVL 31/2018 vp, s. 2-3, jossa oli kysymys apteekkitoiminnan luvanvaraisuudesta.

<sup>43</sup> Ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 1 ja PeVL 9/2021 vp, 6 kohta.

toteutetun sääntelyn vaikutuksia.<sup>44</sup> Vaikka tuolloin oli kysymys poikkeusoloja koskevasta lainsäädännöstä eivätkä valio-  
kunnan lausunnoissa esitetyt näkökohdat ole näin suoraan verrannollisia muuta lainsäädäntöä koskevaan valtiosääntöoi-  
keudelliseen arviointiin, kohtuullista kompensatiota koskeva käytäntö kuitenkin osoittaa julkisen vallan velvoitteita luoda  
asianmukaiset ja mahdollisimman häiriöttömät olosuhteet elinkeinon harjoittamiselle.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Periaate  
ulottuu kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta.<sup>45</sup> Työvoiman suojelua koskeva velvoite ulottuu  
kaikkiin perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimeentulomuotoihin eli työhön, ammattiin ja elinkeinon. Työ-  
suojelun käsitettä on momentissa tarkoitus tulkita laajasti, pitäen sisällään myös työaika-suojelun.<sup>46</sup> Yleisesti on todettu, että työ-  
turvallisuutta koskeva lainsäädäntö on momentissa asetetun työsuojelua koskevan velvoitteen kannalta merkityksellinen.<sup>47</sup> Lisäksi  
julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä.<sup>48</sup> Jos on osoitettavissa, että kaupoissa työolot eivät  
häiriökäyttämisen vuoksi ole riittävän turvalliset, lainsäätäjän on ryhdyttävä aktiivisiin toimenpiteisiin työolojen turvallisuuden  
edistämiseksi. Liikelähestymiskielto on tässä suhteessa merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoiteten julki-  
seen valtaan kohdistetun työvoiman suojelua koskevan velvoitteen näkökulmasta.

Edellä todetun mukaisesti mahdollinen liikelähestymiskielto olisi merkityksellinen useiden perustuslaissa turvattujen pe-  
rusoikeuksien näkökulmasta. Ennen muuta kysymys olisi liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan kohdistuvasta sään-  
telystä, mutta sillä on liittymäkohta myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä  
väestön terveyttä. Toisaalta mahdollista sääntelyä voidaan myös perustella edellä todetun mukaisesti perus- ja ihmisoikeuk-  
siin liittyvillä näkökohdilla. Koska kysymys kuitenkin olisi yksilön perusoikeuksiin puuttuvasta lainsäädännöstä, sen sallitta-  
vuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

## 6.2. Hyväksyttävyyshaatimus

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyyshaatimuksen mukaan perusoikeusrajoituksen tulee  
olla painavan yhteiskunnallisen edun vaatima.<sup>49</sup> Mahdollisella liikelähestymiskielolla pyrittäisiin turvaamaan toisten tietys-  
sä liikkeessä asioivien ja työskentelevien fyysistä koskemattomuutta sekä turvallisuutta. Lisäksi kiellolla pyrittäisiin kaup-  
poihin kohdistuvan häiriökäyttämisen ehkäisemiseen. Laajemmin kysymys on myymäläturvallisuudesta sekä myymälöi-  
den asianmukaisen ja häiriöttömän toiminnan turvaamisesta. Selvää on, että toisten liikkeessä tai myymälässä asioivien ja  
työskentelevien fyysisen koskemattomuuden ja turvallisuuden takaamiselle on esitettävissä perustuslain 7 §:ssä tarkoitete-  
tuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen palautuvat perusteet. Yleisemmin eduskunnan perustuslaki-  
valiokunnan lausuntokäytännössä myös esimerkiksi apteekissa asioivien turvallisuuden takaamista on pidetty perustuslain  
kannalta hyväksyttävänä tavoitteena.<sup>50</sup> Vastaavasti voidaan katsoa, että etenkin myymälässä asioivien ja siellä työskente-  
levien turvallisuuden takaamista voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä tavoitteena mahdolliselle liikelähes-  
tymiskieltoa koskevalle sääntelylle. Arviota tukee se, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 5 §  
pitää sisällään asiakasvalinta-oikeutta koskevan säännöksen, jonka mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja  
liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen  
toiminta-ajatusten vuoksi perusteltu syy. Toiminnanharjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on säännöksen mukaan myös  
oikeus kieltäytyä tarjoilemasta asiakkaalle ruokaa tai juomaa ja tarvittaessa poistaa asiakas liikkeestä, jos hän häiritsee  
 muita asiakkaita tai muutoin aiheuttaa häiriötä liikkeessä tai ei täytä liikkeeseen asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä.  
Säännös sisältää myös viittauksen yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä tarkoitettuun syrjinnän kieltoon. Säännös on  
säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja valiokunta katsoi tuolloin liikkeenharjoittajan oikeu-  
della valita asiakkaansa olevan elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> Ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5 ja PeVL 9/2021 vp, 12–13 kohta.

<sup>45</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 10/I.

<sup>46</sup> HE 309/1993 vp, s. 69/I.

<sup>47</sup> PeVL 4/2002 vp, s. 3–4.

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp, s. 69/I.

<sup>49</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/I ja PeVL 4/2002 vp, s. 3/II.

<sup>50</sup> PeVL 31/2018 vp, s. 4.

<sup>51</sup> PeVL 49/2004 vp, s. 2/I.



Koska mahdollinen liikelähestymiskielto merkitsee perustuslain 9 §:ssä ja EIS 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvattun liikkumisvapauden rajoitusta, sitä on arvioitava liikkumisvapautta koskevien erityisten rajoitusperusteiden kannalta. Perustuslain 9 §:ssä ei aseteta liikkumisvapauden rajoittamiselle tässä suhteessa erityisiä edellytyksiä, mutta EIS 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklan mukaan liikkumisvapauden rajoitusten on oltava 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. Yleisesti ottaen EIT:n ratkaisukäytännössä rajoituksen edellytyksenä olevan hyväksyttävän syyn (legitime aim) arvioinnissa syihin ja niiden käsittelyyn on suhtauduttu joustavasti.<sup>52</sup> Esimerkiksi 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklassa tarkoitettua yleisen järjestyksen ("ordre public") käsitettä on tarkoitettu laajasti.<sup>53</sup> Lisäksi liikkumisvapauden rajoitukset ovat mahdollisia rikollisuuden estämiseksi ja muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Voidaan näin arvioida, että mahdollisen liikelähestymiskielton edellä mainitut tavoitteet olisivat mahdollisia EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 2(3) artiklan näkökulmasta.

### 6.3. Oikeasuhtaisuus

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Lisäksi edellytetään, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.<sup>54</sup> Myös EIT:n ratkaisukäytännössä liikkumisvapautta tai muuta sopimuksessa turvattua oikeutta rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuuspunninta on usein noussut keskeiseksi sääntelyn sallittuisuutta EIS:n näkökulmasta arvioitaessa. EIT on tällöin korostanut, että oikeasuhtaisuusarviointi on tehtävä kaikki asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen ja että liikkumisvapauden rajoittaminen voi olla oikeutettua vain, jos selkeät syyt osoittavat liikkumisvapauden rajoittamista puoltavan julkisen intressin olevan yksityisen liikkumisvapautta koskevaa oikeutta painavampi.<sup>55</sup>

Jotta liikelähestymiskielto olisi oikeasuhtainen toimenpide sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, sen välttämättömyys tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi kyettävä osoittamaan. Olennaista tässä suhteessa on osoittaa, että voimassa olevan lainsäädännön sisältämät keinot tai lievemmin yksilön liikkumisvapauteen ja yksityiselämään puuttuvat keinot eivät ole riittäviä. Selvää sinänsä lienee, että liikelähestymiskiellossa olisi kysymys suhteellisen tuntuvasti yksilön liikkumisvapauteen ja yksityiselämään vaikuttavasta toimenpiteestä, minkä vuoksi asiassa olisi esitettävä painavat perusteet sen välttämättömyydelle ja vaihtoehtoisten keinojen riittämättömyydelle.

Tässä suhteessa on ensinnäkin otettava huomioon voimassa oleva lähestymiskieltoa koskeva sääntely. Lähestymiskiellosta annetun lain (898/1998) 11 §:n mukaan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi voidaan määrätä lähestymiskielto. Momentissa ilmaistaan lähestymiskielton tavoite.<sup>56</sup> Toisaalta säännös määrittää myös keskeisesti lähestymiskielton soveltamisalaa, yhdessä lain 1.2 §:n ja 2 §:n kanssa. Lähestymiskielto voidaan määrätä ensinnäkin henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen uhan torjumiseksi. Selvää sinänsä lienee, että lähestymiskieltoilla tarkoitetuilla henkeen ja terveyteen kohdistuvilla rikoksilla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 21 luvussa rangaistavaksi säädettyjä henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia ja vapauteen kohdistuvilla rikoksilla rikoslain 25 luvussa rangaistavaksi säädettyjä vapauteen kohdistuvia rikoksia.<sup>57</sup> Toiseksi lähestymiskielto voidaan määrätä muun vakavan häirinnän torjumiseksi. Tällaista voi olla esimerkiksi pitkän aikaa jatkunut tai tiheästi toteutettu yhteyden ottaminen taikka itsensä uhatuksi tunnevan henkilön seurailu.<sup>58</sup> Lähestymiskielto on

<sup>52</sup> Kokoavasti Merabishvili v. Georgia [GC], 28.11.2017, 282–302 kohta.

<sup>53</sup> Explanatory Report to Protocol No. 4 o the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Strasbourg, 16.IX.1963, 16 kohta.

<sup>54</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>55</sup> Popoviciu v. Romania, 1.3.2016, 91 kohta.

<sup>56</sup> HE 41/1998 vp, s. 17/1.

<sup>57</sup> Samoin Jussi Matikkala, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita 2021, s. 420.

<sup>58</sup> HE 41/1998 vp, s. 17/1.

näin soveltamisalaltaan melko suppea sen koskiessa ennen muuta suhteellisen vakavia rikoksia tai vakavaa häiritsevää käyttäytymistä, minkä vuoksi lähestymiskieltoa voidaan luonteeltaan pitää erilaisena kuin mahdollisesti ehdotettavaa liikelähestymiskieltoa. Vaikka selvää on, että lähestymiskielto voidaan sen määrittämistä koskevien edellytysten täytyessä määrätä myös kaupan henkilökuntaan kohdistuvan häiriökäyttäytymisen johdosta, lähestymiskiellon suhteellisen kapea soveltamisala ei tee siitä kauppoihin kohdistuvien häiriökäyttäytymistilanteiden suhteen tarkoituksenmukaista ja toimivaa vaihtoehtoa, koska lähestymiskiellossa on edellä esitetyn mukaisesti aina kysymys yksilön toiseen yksilöön kohdistamasta uhkasta, kun mahdollisen liikelähestymiskiellon soveltamistilanteissa kysymys voi olla myös yksilön liikkeeseen tai kauppaan laajemmin kohdistamasta toistuvasta häiriökäyttäytymisestä. Lisäksi on otettava huomioon, että kauppoihin kohdistuva häiriökäyttäytyminen tai kaupan henkilökuntaan tai muihin asiakkaisiin kohdistuva rikoksen uhka lienee usein lievempää kuin mitä lähestymiskieltoa koskevassa lainsäädännössä tarkoitetaan.

Toiseksi on otettava huomioon, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 15 §:n mukaan vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä, jos henkilön voidaan hänen lausumiensa uhkausten tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen tai jos on ilmeistä, ettei henkilöllä toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella ole oikeutta oleskella vartioimisalueella. Tätä pääsyn epäämistä koskevaa toimivaltuutta ei säännöstä koskevissa esitöissä ole pidetty erityisen olennaisena vallankäyttötapana.<sup>59</sup> Kysymys voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kauppakeskuksen vartija estää kauppakeskuksessa sijaitsevan kauppaliikkeen henkilökuntaan kuuluvaa uhkaillutta henkilöä pääsemästä kyseiseen kauppaliikkeeseen tai koko kauppakeskukseen. Pääsyn estämistä koskeva toimivaltuus tulee kuitenkin käytettäväksi konkreettisesti uhkatilanteessa. Usein voi olla perusteltua, että uhkaavaan tilanteeseen pyritään puuttumaan jo aiemmin eikä vasta uhkan ollessa konkreettisesti käsillä. Lisäksi vartija voi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 17 §:n mukaan käyttää pääsyn estämisessä voimakeinoja, jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen. On mahdollista, että liikelähestymiskielto turvaamistoimena ennaltaehkäisevästi toimiessaan vähentäisi pääsyn estämistä koskevan toimivaltuuden ja näin myös voimakeinojen käyttöä, mitä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää kiellon kohteen perusoikeuksiin puuttumisen näkökulmasta positiivisena, vaikka selvää myös lienee, että mahdollinen liikelähestymiskielto ei estäisi kaikkea liikkeisiin tai sen henkilökuntaan ja asiakkaisiin kohdistuvaa häiriökäyttäytymistä. Liikelähestymiskiellolla voisi näin olla laajemmin positiivisia vaikutuksia kauppaliikkeiden ja kauppakeskusten turvallisuuteen ja sillä voitaisiin välttää voimakeinojen käyttötilanteita, joihin sisältyy aina riskejä, jotka voivat olla jopa huomattavia. Liikelähestymiskieltoa koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olisi kuitenkin keskeistä osoittaa, että pääsyn estämistä koskeva toimivaltuus ei ole riittävää kauppojen henkilökunnan ja asiakkaiden turvaamiseksi sekä häiriökäyttäytymisen ehkäisemiseksi.

Kolmanneksi voidaan todeta, että rikoslain 34 luvun 3 §:ssä tarkoitettu julkisrauhan rikkomista koskeva säännös ei tavoitteiltaan ole mahdollista liikelähestymiskieltoa vastaava. Julkisrauhan rikkomista koskevan säännöksen perusteella rangaistaan esimerkiksi liikehuoneistoon tunkeutujaa tai sinne salaa tai toista harhauttaen menevää. Säännöksen perusteella ei rangaista liikehuoneistossa olevia työntekijöitä tai muita asiakkaita uhkailevaa tai häiritsevää henkilöä, jos tällä on ollut oikeus liikehuoneistoon mennä. Julkisrauhan rikkomista koskeva säännös ei siten ole merkityksellinen liikelähestymiskiellon sääntelyvaihtoehtona.

Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta keskeistä on perusoikeuksiin puuttuvan toimenpiteen kesto.<sup>60</sup> Lähestymiskielto voidaan lähestymiskiellosta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan määrätä enintään vuodeksi, minkä lisäksi kielto voidaan säännöksen 2 momentin mukaan uudistaa enintään kahdeksi vuodeksi. Perheen sisäinen lähestymiskielto sen sijaan voidaan 1 momentin mukaan määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi ja se voidaan 2 momentin mukaan uudistaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuus näin edellyttää perusoikeuksiin enemmän puuttuvan toimenpiteen lyhyempää kestoaikaa. Toisaalta toimenpiteen kesto oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arvioitaessa on otettava myös huomioon kiellon määrittämisen perusteena olevan toiminnan vakavuus sekä kiellon määrittämisen tavoite. Lähestymiskiellolla pyritään henkilöön kohdistuvien vakavien rikosten ja vakavan häirinnän torjumiseen, mikä perustelee ajallisesti suhteellisen pitkäkestoista kieltoa. Mahdollisen liikelähestymiskiellon määrittämisen perusteet ja kiellon tavoitteet eivät liity samalla tavoin vakavaan toimintaan, minkä vuoksi liikelähestymiskiellon ajallisen keston tulisi olla lähestymiskieltoa lyhyempi.

Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös kiellon määrittämättä jättämistä koskevalla sääntelyllä.<sup>61</sup> Myös perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskevaa sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti arvioita-

<sup>59</sup> HE 22/2014 vp, s. 112/1.

<sup>60</sup> Lähestymiskiellon osalta ks. PeVL 8/2004 vp, s. 2/1.

<sup>61</sup> Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta ks. esim. PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

essa on kiinnitetty huomiota kiellon määräämättä jättämiseen tilanteessa, jossa se on kohtuuton.<sup>62</sup> Myös mahdolliseen liikelähestymiskieltoa koskevaan sääntelyyn olisi syytä sisällyttää säännös liikelähestymiskiellon määräämättä jättämisestä ainakin tilanteessa, jossa kiellon määrääminen on kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat.<sup>63</sup>

#### 6.4. Lailla säätämisen vaatimus sekä sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.<sup>64</sup> Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja täsmällistä. Perusoikeusrajoitusten tulee toisin sanoen olla tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.<sup>65</sup>

Edellä todetun mukaisesti liikelähestymiskielto merkitsisi puuttumista ennen kaikkea perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen, mutta osin myös yksityiselämän suojaan, minkä lisäksi kiellolla saattaisi olla vaikutusta myös tiettyihin muihin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Selvää näin on, että liikelähestymiskiellosta tulisi säätää lailla. Liikelähestymiskieltoa koskevan mahdollisen lain sisältämien säännösten tulisi lisäksi täyttää perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävät tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyysvaatimus on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostunut tärkeäksi rajoitusedellytykseksi, joka perustelee suhteellisen kattavaa lainsäädäntöä silloin, kun kysymys on perusoikeuksia rajoittavasta sääntelystä. Sääntelyn tulee olla ennakoitavaa ja ymmärrettävää mutta myös riittävän kattavaa. Lisäksi mahdollista liikelähestymiskieltoa koskevassa lainsäädännössä olisi huolehdittava siitä, että esimerkiksi kiellon määräämisen edellytykset on selkeästi ja myös tyhjentävästi laissa määritelty.

Edellä todetun mukaisesti liikelähestymiskieltoa koskevan mahdollisen lainsäädännön tulee olla riittävän kattavaa. Asiaa koskevien säännösten on lisäksi täytettävä perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus. Voidaan ajatella, että asiaa koskevan lain tulisi sisältää lähestymiskiellosta annettua lakia vastaavasti ainakin seuraavat säännökset:

- lain soveltamisala ja tarkoitus (ml. kiellon määritelmä)
- liikelähestymiskiellon määräämisen edellytykset
- kiellon määräämisen edellytysten arvioiminen
- kiellon määräämättä jättäminen
- kiellon sisältö
- toimivaltainen viranomainen
- liikelähestymiskiellon voimassaolo
- asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset
- liikelähestymiskiellon rekisteröinti
- liikelähestymiskiellon kumoaminen tai muuttaminen
- rangaistussäännös.

---

<sup>62</sup> PeVL 8/2004 vp, s. 2/1.

<sup>63</sup> Ks. myös PeVL 63/2022 vp, 10 kohta, jossa se edellytti lakivaliokunnan täsmentävän teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevaa sääntelyä siltä osin kuin sen määräämättä jättäminen olisi ollut mahdollista "muiden asiassa ilmenneiden seikkojen" perusteella. Lakivaliokunta sen sijaan katsoi, että sääntelyä ei ollut tarpeen tämentää, koska ehdotettu lähestymiskiellosta annettu lain 3 a S:n 1 momentin muotoilu vastaa pitkälti lähestymiskiellosta annetun lain 2 S:n 2 momenttia, jossa säädetään perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämättä jättämisestä kohtuussyistä. Ks. LaVM 19/2022 vp, s. 11-12. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävän sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta olisi kuitenkin parempi, että sääntely ei sisältäisi huomattavan epätas- mällistä ilmaisua "muut asiassa ilmenneet seikat".

<sup>64</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/1.

<sup>65</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/1.

## 6.5. Oikeusturva

Valtiosääntöoikeudellisesti on tärkeää, että perusoikeuksiin puuttuva sääntely sisältää riittävät oikeusturvajärjestelyt. Perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä on tämän vuoksi usein arvioitava myös perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden asettamien vaatimusten kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaatimuksella saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on tarkoitettu viitata laajasti tilanteisiin, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat oikeusturvaperusoikeuden piirissä. Tällaisia ovat esimerkiksi elinkeino- tai vastaavan luvan peruuttamista koskevat päätökset sekä verotusta koskevat päätökset.<sup>66</sup> Myös turvaamistoimia koskevat oikeusturvajärjestelyt ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä.<sup>67</sup>

Perustuslain 21 §:n kannalta olennaista on, että yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttuvasta keinosta päättävä viranomainen määrittellään yksiselitteisesti asiaa koskevassa lainsäädännössä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on edellytetty, että liikkumisvapauden rajoittamista koskeva toimenpide on voitava saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska tuomioistuimella on riippumattomuutensa ja puolueettomuutensa vuoksi parhaat edellytykset käsitellä rajoituksen lainmukaisuutta sekä toteuttaa rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuutta koskevaa arviointia.<sup>68</sup> EIT:n ratkaisukäytännössä on toisaalta katsottu, että liikkumisvapauden rajoitusta koskeva asia tulee ainakin viimeisessä vaiheessa olla mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, joten EIT:n ratkaisukäytännöstä ei seuraa ehdotonta velvoitetta saattaa liikkumisvapauden rajoitusta koskevaa asiaa ensimmäisessä vaiheessa tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi asiaksi. Tässä arvioissa on kuitenkin otettava huomioon myös kansallisesta perustuslaista ja sen 21 §:stä seuraavat vaatimukset. Kansallisesti esimerkiksi lähestymiskiello on lähestymiskiellosta annetun lain 4 §:ssä osoitettu kärjäoikeuden ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi asiaksi. Jos samankaltaista turvaamistointa koskeva asia on osoitettu yleisten tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan jo ensi vaiheessa kuuluvaksi asiaksi, mahdollisen liikelähestymiskiellon suhteen olisi perusteltua menetellä samoin, jotta kiellon määrittämiseen liittyvät oikeusturvajärjestelyt olisivat samalla tasolla kuin mitä voimassa olevassa vastaavankaltaisessa lainsäädännössä on omaksuttu. Tässä suhteessa voidaan katsoa, että perustuslaista aiheutuu oikeusturvaa koskevia pidemmälle meneviä vaatimuksia kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa yrityslähestymiskiellosta päättää asiaa koskevan lainsäädännön mukaan yleinen syyttäjä (Lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek 6 §).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on edellä selostetun mukaisesti todettu, että riippumattomalla ja puolueettomalla tuomioistuimella on parhaat edellytykset arvioida liikkumisvapautteen kohdistuvan rajoittavan toimenpiteen oikeasuhtaisuutta.<sup>69</sup> Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on lähestymiskielloa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut kiellon määrittämiseen liittyvää perusoikeuspunnintaa sekä sitä, että kiellon määrittämiseen liittyvä oikeasuhtaisuus otetaan asianmukaisesti huomioon esimerkiksi kiellon kestoa ja kiellon mahdollista uudistamista arvioitaessa. Valiokunta on tässä suhteessa korostanut kieltoa koskevan ratkaisun asianmukaisen perustelemisen merkitystä.<sup>70</sup> Vastavat näkökohdat puoltavat myös mahdollista liikelähestymiskielloa koskevan määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta kuuluu lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Jos mahdollinen liikelähestymiskiello osoitettaisiin ensi vaiheessa kärjäoikeuden ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi asiaksi, perustuslain 21 §:n 2 momentin edellyttämä oikeus hakea muutosta toteutuisi asianmukaisesti yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaa menettelyä koskevan yleisen lainsäädännön mukaisesti.

<sup>66</sup> HE 309/1993 vp, s. 73/II.

<sup>67</sup> Ks. esim. PeVL 78/2022 vp, 6 kohta.

<sup>68</sup> Esim. Timofeyef ja Postupkin v. Venäjä, 19.1.2021, 133 kohta ja Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta.

<sup>69</sup> Esim. Timofeyef ja Postupkin v. Venäjä, 19.1.2021, 133 kohta ja Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta.

<sup>70</sup> PeVL 8/2004 vp, s. 2/II.

## 6.6. Kokoavia näkökohtia

Edellä todetun perusteella vaikuttaa siltä, että mahdolliselle liikelähestymiskieltoa koskevalle sääntelylle ei ole suoranaisia perustuslaista johtuvia valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Liikelähestymiskielto sinänsä merkitsisi suhteellisen huomattavaa puuttamista ennen muuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen sekä 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Kiellolla on liittymäkohta myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun julkisen vallan velvoitteeseen edistää väestön terveyttä. Toisaalta kiellolle olisi esitettävissä ennen muuta perustuslain 7 §:ään, mutta myös 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan liittyviä perusteita. Viime kädessä kysymys on punninnasta eri perusoikeuksien kesken.

Merkityksellisimmäksi ja haasteellisimmaksi valtiosääntöoikeudelliseksi edellytykseksi mahdolliselle liikelähestymiskieltoa koskevalle sääntelylle muodostuu perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuus. Tässä suhteessa olisi ensinnäkin kyettävä osoittamaan, että liikelähestymiskielto keinona on välttämätön. Asiaa koskevassa mahdollisessa lainvalmistelussa olisi kyettävä osoittamaan, että kauppoihin ja muihin liikkeisiin kohdistuva sellainen käyttäytyminen, joka uhkaa kauppoissa työskentelevien ja siellä asioivien ruumiillista koskemattomuutta tai turvallisuutta taikka joka muuten vakavasti häiritsee kauppojen toimintaa tai siellä asiointia, on niin yleistä, että perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet tämän toiminnan ehkäisemiseksi ovat välttämättömiä. Toiseksi olisi kyettävä osoittamaan, että voimassa olevan lainsäädännön sisältämät toimenpiteet eivät ole edellä mainitun häiriökäyttäytymisen ennaltaehkäisemiseksi riittäviä. Kysymys on ennen muuta lähestymiskieltoa koskevan lainsäädännön riittämättömyydestä tai soveltumattomuudesta sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:ssä tarkoitettujen pääsyn epäämistä koskevan vartijan toimivaltuuden riittämättömyydestä.

Lisäksi on huomattava, että mahdollisen liikelähestymiskieltoa koskevan lainsäädännön tulee sisältää tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset, joissa kattavasti kiinnitetään huomiota esimerkiksi kiellon määräämisen edellytyksiin, kiellon määräämättä jättämiseen, kiellon sisältöön, kiellon keston sekä kiellon määräävän viranomaiseen. Lisäksi perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä mahdollisessa asiaa koskevassa sääntelyssä on kiinnitettävä huomiota oikeusturvan asettamiin vaatimuksiin.

## 7. MAHDOLLISTA LIIKELÄHESTYMISKIELTOA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

### 7.1. Sääntelyn perusratkaisu

Mahdollista liikelähestymiskieltoa koskevaa lainsäädäntöä ja sen perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä ensisijaisesti huomiota voimassa olevaan lähestymiskieltoa koskevaan sääntelyyn. Lähestymiskieltoa koskeva sääntely on perusteiltaan samansuuntaista sen puuttuessa perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen sekä yksityiselämän suojaan. Myös mahdollinen liikelähestymiskielto puuttuisi keskeisesti sanottuihin perusoikeuksiin. Lähestymiskielto on luonteeltaan rikosoikeudellinen turvaamistoimi.<sup>71</sup> Myös mahdollinen liikelähestymiskielto olisi luonteeltaan turvaamistoimi.

On kuitenkin huomattava, että lähestymiskieltoa turvaamistoimena puoltavat perusoikeusjärjestelmän kannalta varsin painavat perusteet. Lisäksi lähestymiskielto liittyy usein perhe- ja lähisuhdeväkivaltilanteisiin, joiden suhteen perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan perusja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus ja EIS 2, 3 ja 8 artiklasta johdettu valtioon kohdistettu positiivinen toimintavelvoite on korostunut.<sup>72</sup> Liikelähestymiskieltoa puoltavat perusteet eivät perusoikeusjärjestelmän kannalta ole yhtä painavia, vaikka sille edellä esitetyn mukaisesti on esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Lähestymiskielto on lisäksi mahdollista määrätä perheen sisäisenä lähestymiskiel-

<sup>71</sup> HE 41/1998 vp, s. 10/II ja 12/I, jossa lähestymiskiellon todetaan olevan luonteeltaan turvaamistoimen kaltainen. Oikeuskirjallisuudessa lähestymiskieltoa on kuitenkin vakiintuneesti pidetty turvaamistoimena. Ks. esim. Matikkala 2021, s. 419, jossa todetaan lähestymiskiellon olevan ennakkoinen turvaamistoimenpide.

<sup>72</sup> Ks. esim. PeVL 63/2022 vp, 3 ja 6 kohta.

tona, mikä korostaa lähestymiskiellon liittymää perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan. Edelleen on huomattava, että laajennettua lähestymiskielloa voidaan vuonna 2023 voimaan tulevan lähestymiskiellosta annetun lain muutoksen jälkeen valvoa teknisin välinein (teknisesti valvottu lähestymiskiello).<sup>73</sup> Lähestymiskiellosta annettu laki sisältää näin nimenomaan lähestymiskielloa ja sen eri muotoja koskevaa sääntelyä tavalla, joka ilmentää lähestymiskiellosta annetun lain systematiikkaa. Lain tavoitteena on nimenomaan tietyn yksilön suojaaminen toisen yksilön ensin mainittuun kohdistaman vakavan uhkan johdosta.

Edellä todetun vuoksi mahdollisesta liikelähestymiskiellosta säätäminen lähestymiskiellosta annetussa laissa olisi omiaan hämärtämään lähestymiskiellon luonnetta ja lähestymiskiellosta annetussa laissa omaksuttua systematiikkaa. Perusteltua olisi tämän vuoksi säätää mahdollisesta liikelähestymiskiellosta omassa laissaan. Lähestymiskiellosta annetun lain säännökset voivat kuitenkin soveltuvin osin toimia mallina mahdollisen liikelähestymiskiellosta valmisteltavan lain säännöksiä muotoiltaessa. Erikseen on huomattava, että Ruotsissa omaksuttu lainsäädäntöratkaisu ei ole sellaisenaan siirrettävissä Suomeen, koska Ruotsin liikelähestymiskielloa koskeva laki poikkeaa systematiikaltaan sellaisesta kotimaisesta voimassa olevasta lainsäädännöstä, joka muodostaa luontevan lähtökohdan liikelähestymiskielloa koskevalle mahdolliselle lainsäädännölle.

## 7.2. Liikelähestymiskiellon tavoite

1 §. *Liikelähestymiskiello.* Yleisölle avoinna olevassa liikkeessä työskentelevän tai asioivan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen, liikkeen omaisuuteen kohdistuvan vähäistä vakavamman rikoksen taikka myymäläturvallisuutta vakavasti vaarantavan toistuvan toiminnan torjumiseksi voidaan määrätä liikelähestymiskiello.

Liikelähestymiskielloa koskevassa laissa olisi määriteltävä liikelähestymiskiellon tavoite, joka myös määrittäisi kiellon soveltamisalaa ja määräämisen edellytyksiä. Liikelähestymiskiellon tavoite tulisi määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, koska tavoite myös osaltaan määrittäisi liikelähestymiskiellon määräämistä koskevaa harkintaa. Koska liikelähestymiskiellossa olisi kysymys turvaamistoimesta, jolle ei ole esitettävissä yhtä painavia perusoikeusjärjestelmään palautuvia perusteita kuin lähestymiskiellolle, tämä tulisi ottaa huomioon liikelähestymiskiellon tavoitetta määriteltäessä. Liikelähestymiskiellon tavoitteessa tulisi ottaa myös huomioon liikelähestymiskiellon alueellisesti rajattu soveltamisala, joka on lähestymiskiellosta poikkeava. Liikelähestymiskielloa koskeva määritelmä säännös ilmaisisi samalla kiellon tavoitteen.

Kielto olisi perusteltua rajata yleisölle avoinna oleviin liikkeisiin, jolla määritettäisiin kiellon rajattua soveltamisalaa. Kielto voitaisiin määrätä ensinnäkin yleisölle avoinna olevassa liikkeessä työskentelevän tai asioivan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen torjumiseksi. Vastaavaa ilmaisua käytetään lähestymiskielloa koskevan lain 1 §:ssä sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:n 1 momentissa, joskaan viimeksi mainitussa säännöksessä ei mainita rauhaan kohdistuvaa rikosta. Mainituissa säännöksissä ei täsmällisemmin määritellä, mitä nimenomaisia rikoksia henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvilla rikoksilla tarkoitetaan. Tätä voidaan pitää puutteena sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ja olisi vielä arvioitava, tulisiko mahdollista liikelähestymiskielloa koskevassa lainsäädännössä täsmällisesti ja nimenomaisesti määritellä ne rikokset, jotka määrittävät kiellon soveltamisalaa. Toisaalta lienee kuitenkin perusteltua määritellä liikelähestymiskiellon tavoite edellä mainittuja säännöksiä vastaavasti. Lisäksi on huomattava, että ilmaisulle ”henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvat rikokset” voidaan suhteellisen yksiselitteisesti antaa rikoslain lukujaotusta vastaava merkityssisältö.

Toiseksi liikelähestymiskiello olisi mahdollista määrätä liikkeen omaisuuteen kohdistuvan vähäistä vakavamman rikoksen torjumiseksi. Omaisuuteen kohdistuvan rikoksen olisi oltava vähäistä vakavampi, koska rikoslain 28 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen näpistykseen katsominen liikelähestymiskiellon määräämiseen oikeuttavaksi teoksi olisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Tarkoitus on siis rajata esimerkiksi näpistykseen syllistyvät henkilöt liikelähestymiskiellon soveltamisalan ulkopuolelle.

<sup>73</sup> L 898/2023 ja lähestymiskiellosta annetun lain 3 a §; ks. myös HE 143/2022 vp, PeVL 63/2022 vp ja LaVM 19/2022 vp.

Kolmanneksi liikelähestymiskielto voitaisiin määrätä myymäläturvallisuutta vakavasti vaarantavan toistuvan toiminnan torjumiseksi. Kysymyksen tulisi olla esimerkiksi tiettyyn kauppaan kohdistuvasta toistuvasta häiriökäyttäytymisestä, joka voi ilmetä esimerkiksi kaupan asiakkaiden tai henkilökunnan häirintänä, joka merkittävästi vaikuttaa kaupassa tavanomaisesti toteutetun toiminnan asianmukaiseen ja häiriöttömään toteuttamiseen. Kysymys voisi olla esimerkiksi toistuvista kovaäänisistä henkilökuntaan kohdistetuista karkeista solvauksista asiakkaiden kuullen, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat myymälän henkilökunnan mahdollisuuksia toteuttaa työtään. Vakavana toistuvana myymäläturvallisuutta vaarantavana häirintänä voitaisiin arvioida myös esimerkiksi tietyn kaupan roskakorien jatkuvaa kaatamista tavalla, josta aiheutuu henkilökunnalle aiheetonta lisätyötä. Liikelähestymiskielton määräämisen edellytyksenä olevan vakavaa häiriökäyttäytymistä koskevalla toistuvuudella edellytyksellä korostettaisiin perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuusvaatimuksen huomioon ottamista.

### 7.3. Liikelähestymiskielton määräämisen edellytykset

*2 §. Liikelähestymiskielton määräämisen edellytykset.* Liikelähestymiskielto voidaan määrätä, jos henkilön aieman rikoksen tai käyttäytymisen vuoksi on perusteltu aihe olettaa, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, tulisi tekemään liikkeessä työskentelevän tai asioivan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen, liikkeen omaisuuteen kohdistuvan vähäistä vakavamman rikoksen tai toistuvasti vakavasti vaarantaisi myymäläturvallisuutta, ja kiellon määrääminen on välttämätöntä toisen suojaamiseksi rikokselta tai myymäläturvallisuuden varmistamiseksi.

Kiellon määräämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon asiaan osallisten henkilöiden olosuhteet, jo tapahtuneen rikoksen tai häirinnän laatu ja toistuvuus sekä todennäköisyys, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, jatkaisi häirintää tai tekisi kiellon kohteena olevaan liikkeeseen tai sen henkilökuntaan tai siellä asioivaan kohdistuvan rikoksen.

Kieltoa ei määrätä, jos se on kohtuutonta ottaen huomioon jo tehdyn rikoksen vakavuus tai häirinnän laatu, kiellon vaikutukset kiellon kohteelle, muut käytettävissä olevat keinot sekä muut asiassa ilmenneet seikat.

Kieltoa ei voi määrätä alle 15-vuotiaalle.

Liikelähestymiskielton määräämisen edellytykset olisi mahdollisessa liikelähestymiskieltoa koskevassa laissa määriteltävä erityisen tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Määräämisen edellytyksissä olisi otettava myös huomioon sääntelyn oikeasuhtaisuus tavalla, joka ohjaisi kieltoa määräävän harkintaa suhteessa punnintaan kiellolla suojeltavien perusoikeuksien ja kiellolla rajoitettavien perusoikeuksien kesken.

Liikelähestymiskielton määräämisen edellytykset olisi perusteltua määritellä soveltuvin osin vastaavasti kuin lähestymiskielton määräämisen edellytykset on lähestymiskiellostä annetun lain 2 §:ssä määritelty. Koska liikelähestymiskielto ei ole esitettävissä yhtä painavia perusoikeuksiin palautuvia perusteita kuin lähestymiskielto, sille on perusteltua asettaa tiukemmat edellytykset kuin lähestymiskielto. Liikelähestymiskielton määräämisen edellytyksenä olisi näin kiellon määräämisen välttämättömyys sen lisäksi, että asiassa on perusteltu aihe olettaa kieltoon määrättävän toteutettavan kiellon tavoitteen vastaista toimintaa. Välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä korostettaisiin liikelähestymiskielton määräämisen viimesijaisuutta sekä sen määräämisessä välttämättä toteutettavaa perusoikeuspunnintaa kiellolla suojeltavien intressien ja kiellon perusoikeusrajoituksina ilmenevien vaikutusten välillä. Lisäksi liikelähestymiskielton määrääminen lähestymiskiellostä poiketen edellyttäisi, että kieltoon määrättävä on aiemmin syyllistynyt rikokseen tai käyttäytynyt tavalla, joka perustelisi kiellon määräämistä. Tällainen edellytys on perusteltua asettaa, koska yksilön liikkumisvapautta ei voida rajoittaa kevyin perustein, vaan ennusteen tulevasta rikos- tai häiriökäyttäytymisestä tulee liittyä henkilön aiempaan rikolliseen tai

häiritsevään käyttäytymiseen.

Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin soveltuvin osin lähestymiskieltoa koskevan lain 2 a S:ää vastaavasti kiellon määräämisen edellytysten arvioimisessa huomioon otettavista seikoista. Momentin tarkoituksena on korostaa kiellon määräämiseen liittyvää oikeasuhtaisuutta koskevaa punnintaa.

Kiellon määräämisen edellytyksiä koskevan säännöksen tulisi sisältää myös sääntelyä kiellon määräämättä jättämisestä, jolla on keskeinen merkitys perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt vastaavaa sääntelyä esimerkiksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä arvioidessaan. Valiokunta on tällöin edellyttänyt, että määräämättä jättämistä koskeva sääntely perustuu sidottuun harkintaan ja että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määrääminen on kohtuutonta.<sup>74</sup> Liikelähestymiskieltoa koskevaa sääntelyä voidaan soveltuvin osin arvioida samoista lähtökohdista. Kiellon määräämistä tulee näin pehmentää kiellon määräämättä jättämistä koskevalla sääntelyllä, joka ilmentää sidottua harkintaa ja joka mahdollistaa kiellon määräämättä jättämisen kohtuusperustaisesti. Tämänkaltainen sääntely on merkityksellistä perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Lasten ja nuorten lievempään rikosoikeudelliseen kohteluun liittyvistä syistä olisi perusteltua, että liikelähestymiskieltoa ei voitaisi määrätä alle 15-vuotiaalle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että lasten ja nuorten lievemmälle rikosoikeudelliselle kohtelulle on esitettävissä hyväksyttävät valtiosääntöoikeudelliset perustelut.<sup>75</sup> Myös Ruotsin liikelähestymiskieltoa koskeva laki sisältää säännöksen (lain 1.2 §), jonka mukaan kieltoa ei saa määrätä alle 15-vuotiaalle. Säännöstä perusteltiin sillä, että vasta rikosoikeudellisen vastuukärajan ylittäneen henkilön syyllisyyskysymys voidaan ratkaista tuomioistuimessa, jos henkilöä syytetään rikoksesta. Koska kiellon määrääminen on mahdollista rikoksen tekemistä koskevan uhkan perusteella silloin, kun henkilö on aiemmin syyllistynyt rikokseen, alle 15-vuotiaiden osalta kiellon määrääminen olisi sanotun vuoksi ongelmallista.<sup>76</sup> Ruotsin lainsäädännön suhteen esitetyt perustelut ovat sovellettavissa myös Suomeen, koska myös Suomessa rikosoikeudellinen vastuukäraja on rikoslain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan 15 vuotta.

#### 7.4. Kiellon sisältö

3 §. *Kiellon sisältö.* Sen mukaan kuin asiaa koskevassa ratkaisussa tarkemmin määrätään, liikelähestymiskieltoon määrätty ei saa kiellon voimassaoloaikana vierailu kiellolla suojattavassa liikkeessä, ellei 2 momentista muuta johdu.

Liikelähestymiskielto ei koske välttämättömyyshyödykkeiden tai kieltoon määrätyn sairauden hoitoon tarvittavien lääkkeiden hankkimiseksi toteutettuja välttämättömiä vierailuja kiellon kohteena olevaan liikkeeseen, jos hyödykkeitä ei voida hankkia toisesta liikkeestä tai ilman kohtuutonta viivästystä muualta.

Koska liikelähestymiskielto merkitsee puuttumista kieltoon määrätyn perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan, kiellon sisältö on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Kiellon sisältöä määriteltäessä on otettava huomioon perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävä ennakoitavuus. Kiellon sisältö on toisin sanoen määriteltävä siten, että säännöksen perusteella kyetään selvästi päättämään kiellon sisältö ja se, millä tavalla kielto rajoittaa yksilön liikkumisvapautta. Kiellon sisältö olisi syytä määritellä selväpiirteisesti koskemaan tietystä liikkeestä tai liikkeissä vierailua. Kiellon tarkempi sisältö määriteltäisiin kärjäoikeuden kieltoa koskevassa päätöksessä, josta säädettäisiin lain 8 §:ssä.

<sup>74</sup> PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

<sup>75</sup> PeVL 59/2001 vp, s. 2/1, PeVL 21/2005 vp, s. 4/1 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2.

<sup>76</sup> Prop. 2020/21:52, s. 34.



Säännöksen 2 momenttiin olisi syytä sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä sisällyttää säännös siitä, että kieltö ei koske tiettyjen hyödykkeiden hankintaa kiellon kohteena olevasta liikkeistä tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa vierailua kiellon kohteena olevassa liikkeessä voitaisiin pitää yksilön elämään liittyvistä inhimillisistä syistä hyväksyttävänä. Kieltoon määrätty saattaa esimerkiksi tarvita välttämättömiä elintarvikkeita itselleen tai läheisilleen eikä hänellä ole tosiasiallista mahdollisuutta tietyissä kiiretilanteissa hankkia näitä välttämättömyshyödykkeitä toisesta liikkeestä tai verkkokaupasta. Lisäksi kieltoon määrätty saattaa tarvita sairautensa hoitoon lääkkeitä, joita ei kaikissa tilanteissa voi esimerkiksi pienellä paikkakunnalla ostaa toisesta apteekista tai tiettyä lääkettä ei ole saatavana kohtuullisessa aikataulussa verkkokaupasta tilattuna. Kieltoa on tämän vuoksi välttämätöntä joustavoittaa poikkeussäännöksellä, joka olisi tarkoitettu sovellettavaksi vain välttämättömissä tilanteissa. Poikkeussäännös koskisi vain yläläyksellisiä ja ennalta arvaamattomia tilanteita. Säännöllisesti toteutuvat poikkeukset liikelähestymiskiellon sisällöstä tulisi määritellä sitä koskevassa päätöksessä. Sääntelyn systematiikka olisi tältä osin sama kuin lähestymiskiellosta annetun lain 3.4 §:ssa ja 8.2 §:ssa.

## 7.5. Toimivaltainen viranomainen

*4 §. Toimivaltainen viranomainen.* Liikelähestymiskielloa koskevan asian ratkaisee kärjäoikeus. Kärjäoikeus on päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin yleisen alioikeuden istunnosta säädetään.

Toimivaltainen on sen paikkakunnan kärjäoikeus, jossa sijaitsevaan liikkeeseen liikelähestymiskiello tulisi sovellettavaksi. Jos henkilö, jota vastaan kielloa pyydetään, on epäiltynä rikoksesta, jolla voi olla merkitystä liikelähestymiskieltoasiassa ratkaistaessa, on myös rikosasiassa toimivaltainen tuomioistuimisto toimivaltainen liikelähestymiskieltoasiassa.

*5 §. Liikelähestymiskieltopyyntöön vireilletulo ja valmistelu kärjäoikeudessa.* Liikelähestymiskiellon määräämistä voi pyytää se elinkeinonharjoittaja, jonka tiloihin kiello tulisi kohdentaa, taikka syyttäjä-, poliisi- tai sosiaaliviranomainen. Pyyntö voi olla kirjallinen tai suullinen. Pyyntöä voidaan tarvittaessa täydennyttää.

Liikelähestymiskieltoasiassa voidaan toimittaa poliisilain (872/2011) 6 luvussa tarkoitettu poliisitutkinta, jos se edistää asian käsittelyä. Määräyksen poliisitutkinnan toimittamiseen antaa liikelähestymiskieltoasiassa käsittelevä viranomainen.

Liikelähestymiskielloa koskeva pyyntö on annettava tiedoksi kieltoon määrättäväksi vaaditulle ja sille, jota kiellolla on tarkoitus suojata, jollei hän ole hakija, siten kuin haasteen tiedoksiannosta oikeudenkäynnin 11 luvussa säädetään. Samalla asiaan osallista kehoitetaan vastaamaan liikelähestymiskieltopyyntöön kirjallisesti tuomioistuimen määräämässä ajassa tai suullisesti istunnossa. Asia on määrättävä suoraan pääkäsittelyyn, jos kirjallisen vastauksen pyytämistä pidetään tarpeettomana.

*6 §. Pääkäsittely kärjäoikeudessa.* Asian käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään.

Asia voidaan tutkia ja ratkaista kieltoon vaaditun henkilön poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen ja hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen. Poliisi-, syyttäjä- ja sosiaaliviranomaisella on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa asian käsittelystä silloinkin, kun asianomainen viranomainen ei ole hakijana.

Käräjäoikeuden on huolehdittava siitä, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi.

Edellä on todettu, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että liikkumisvapauden rajoitusta koskeva asia tulee ainakin viimeisessä vaiheessa olla mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>77</sup> Laajemmin EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu sitä, että riippumattomalla ja puolueettomalla tuomioistuimella on parhaat edellytykset arvioida rajoituksen lainmukaisuutta sekä toteuttaa rajoitustoimenpiteen oikeasuhtaisuutta koskevaa arviointia.<sup>78</sup> Lähestymiskieltoa koskevan asian ratkaisee lähestymiskiellosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeus. Lähestymiskieltoa koskeva ratkaisu tulee lähestymiskiellosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan vireille itsensä uhatuksi kokevan tai häirityksi tunnevan henkilön taikka syyttäjä-, poliisitali sosiaaliviranomaisen kirjallisella tai suullisella pyynnöllä. Lähestymiskiellosta annettua lakia säädettyä sitä koskevan ratkaisutoimivallan uskomista tuomioistuimelle perusteltiin ennen muuta asian käsittelyn nopeuden sekä oikeusturvan toteutumisen asettamalla vaatimuksilla.<sup>79</sup> Vastaavin perustein voidaan katsoa, että myös liikelähestymiskieltoa koskeva ratkaisutoimivalta tulisi osoittaa tuomioistuimen tehtäväksi. Koska kysymys on ensisijaisesti tulevia oikeudenloukkauksia ja rikoksia ennaltaehkäisevästä turvaamistoimesta, luontevaa olisi osoittaa ratkaisutoimivalta yleisten tuomioistuinten tehtäväksi. Toimivaltaista viranomaista sekä asian vireilletuloa ja asiaa koskevasta prosessista voitaisiin säätää lähestymiskiellosta annetun lain 4–6 §:ää vastaavasti.

Liikelähestymiskieltoain 5 §:ssä säädettyihin pyynnön vireilletulosta ja valmistelusta käräjäoikeudessa lähestymiskiellosta annetun lain 5 §:ää vastaavasti. Pääasiassa liikelähestymiskieltoa hakisi se elinkeinonharjoittaja, jonka tiloihin kielto kohdennettaisiin. Asian viranomaisaloitteeseen vireilletuloon voidaan esittää vastaavia perusteita kuin lähestymiskieltoa koskevan lain säätämisen yhteydessä on esitetty.<sup>80</sup> Saattaa olla, että elinkeinonharjoittaja ei itsensä uhatuksi kokemisen tai mahdollisten kustotoimenpiteiden pelon vuoksi tee ilmoitusta taikka ikänsä tai terveydentilansa vuoksi ole siihen kykenevä, mutta tämä siitä huolimatta on suojan tarpeessa. Aloite kiellon määrittämiseksi voitaisiin tehdä syyttäjä-, poliisi- tai sosiaaliviranomaisen toimesta. Ei liene sen sijaan tarpeen antaa yksittäiselle itsensä uhatuksi tunnevalle kaupan henkilökuntaan kuuluvalla työntekijälle oikeutta saada asia vireille.

Liikelähestymiskieltoain 6 §:ssä asian pääkäsitteystä käräjäoikeudessa säädettyihin lähestymiskiellosta annetun lain 6 §:ää vastaavasti. Lähestymiskiellosta annetun lain 6 §:n 3 momentista poiketen liikelähestymiskiellon osalta ei ole tarpeen säätää vaatimusta sitä koskevan asian käsitteystä kiireellisenä.

## 7.6. Liikelähestymiskiellon voimassaolo

7 §. *Liikelähestymiskiellon voimassaolo.* Liikelähestymiskielto voidaan määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi. Kielto tulee voimaan silloin, kun käräjäoikeus tekee ratkaisun kieltoon määrittämisestä. Ratkaisua on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei asiaa käsittelevä ylempi tuomioistuin toisin määrää.

Kielto voidaan uudistaa. Tällöin liikelähestymiskielto voidaan määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kiellon uudistamista voidaan pyytää ennen edellisen kiellon päättymistä.

Koska liikelähestymiskielto merkitsee puuttumista yksilön liikkumisvapauteen sekä yksityiselämän suojaan, kiellon on oltava määräaikainen ja kiellon enimmäiskestosta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Koska liikelähesty-

<sup>77</sup> Esim. Timofeyef ja Postupkin v. Venäjä, 19.1.2021, 133 kohta ja Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta.

<sup>78</sup> Esim. Timofeyef ja Postupkin v. Venäjä, 19.1.2021, 133 kohta ja Battista v. Italia, 2.12.2014, 42 kohta.

<sup>79</sup> HE 41/1998 vp, s. 12.

<sup>80</sup> HE 41/1998 vp, s. 19–20.

miskiellolle ei ole esitettävissä niin painavia perusoikeuksiin liittyviä perusteita kuin lähestymiskiellolle, kiellon enimmäisvoimassaoloaika on perusteltua säätää lähestymiskieltoa lyhyemmäksi. Tällä on merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Kielto olisi tuomioistuimen päätöksellä mahdollista uudistaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tämäkin aika olisi oikeasuhtaisuussyistä lyhyempi kuin lähestymiskiellosta annetun lain 7 §:n 2 momentissa. Kiellon vähimmäisajasta ei säädettäisi. Sääntelyratkaisu olisi tältä osin sama kuin lähestymiskieltoa koskevan lain 7 §:n 1 momentissa.<sup>81</sup>

## 7.7. Ratkaisun sisältö

8 §. *Ratkaisun sisältö.* Liikelähestymiskieltoasiassa on tehtävä kirjallinen ratkaisu, josta on ilmentävä:

- 1) asian ratkaissut viranomainen;
- 2) ratkaisun antamispäivä;
- 3) kiellon hakija;
- 4) henkilö, jota vastaan kieltoa on pyydetty, ja henkilö, jota kiellolla suojattaisiin;
- 5) lyhyt selostus asiasta;
- 6) ratkaisu asiassa perusteluineen; ja
- 7) sovelletut lainkohdat.

Jos kielto määrätään, ratkaisussa on yksilöitävä kiellon sisältö ja mahdolliset poikkeukset sekä ilmoitettava kiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhkasta. Kiellon päättymispäivä on ilmoitettava ratkaisussa.

Laissa olisi säädettävä liikelähestymiskieltoasiassa annettavan tuomioistuimen ratkaisun sisällöstä lähestymiskieltoa koskevan lain 8 §:ää vastaavasti. Laintasoinen sääntely on tarpeen, jotta varmistetaan, että kieltoon määrätty saa kieltoa koskevassa päätöksessä tiedon yksittäistapauksessa määrättävän kiellon tosiasiallisesta sisällöstä. Ratkaisusta olisi ilmentävä vastaavat tiedot kuin lähestymiskiellosta annetun lain 8 §:n mukaan lähestymiskieltoa koskevasta ratkaisusta. Kieltoon määrätyn kannalta tärkeää on, että kiellon määräävässä ratkaisussa on ilmoitettava kiellon rikkomisen seuraamuksista eli siihen liittyvästä rangaistusuhkasta.

Säännöksen 2 momentin mukaan kiellon määräävässä ratkaisussa olisi yksilöitävä kiellon sisältö ja mahdolliset poikkeukset siitä. Kiellon sisällön täsmällinen ja tarkkarajainen yksilöiminen asiaa koskevassa ratkaisussa on kieltoon määrätyn kannalta ensiarvoisen tärkeää, koska tällöin hän voi ennakoida tulevan käyttäytymisensä tavalla, jossa hän voi välttää kiellon rikkomisen ja niiltä osin kuin kielto ei sitä rajoita, käyttää mahdollisimman häiriöttömästi liikkumisvapauttaan. Myös kiellolla suojattavan tahon kannalta kiellon selkeä yksilöiminen asiaa koskevassa ratkaisussa on tärkeää, koska tällöin suojattavan tahon on helpompi ilmoittaa viranomaisille esimerkiksi kiellon mahdollisista rikkomistilanteista. Säännöksen 2 momentin mukaan ratkaisussa olisi yksilöitävä myös kieltoa koskevat poikkeukset. Jos kieltoon määrätty esimerkiksi sairautensa vuoksi tarvitsee säännöllistä lääkitystä, lääkityksen hankkimista koskevat poikkeukset tulisi yksilöidä jo kieltoa koskevassa ratkaisussa, jolloin kielto ei koskisi. Ratkaisussa tulisi mainita ennakoitavissa olevat ja säännölliset kieltoa koskevat poikkeukset, jotka ovat tiedossa ratkaisua tehtäessä. Jos kysymys olisi yllättävästä ja ennalta arvaamattomasta kiellon määräämisen jälkeen ilmenevästä poikkeustilanteesta, esimerkiksi lapsen äkillisestä sairastumisesta ja sitä varten hankittavasta välttämättömästä lääkityksestä, kysymys olisi 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeustilanteesta. Sääntelyn systematiikka olisi tältä osin sama kuin lähestymiskiellosta annetun lain 8.2 §:ssa ja 3.4 §:ssa.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Ks. tältä osin HE 41/1998 vp, s. 22/1.

<sup>82</sup> Ks. tältä osin myös KKO 2019:50, jossa todetun mukaan lähestymiskiellosta annetun lain 3.4 § soveltuu ennalta arvaamattomia tilanteita varten, ja HE:ssä 143/2022 vp, s. 31, tältä osin ehdotettu sääntelyä koskeva täsmäminen.

## 7.8. Ilmoitukset tuomiosta

9 §. *Ilmoitukset tuomiosta.* Käräjäoikeuden on ilmoitettava liikelähestymiskieltoasiassa annetusta tuomiosta hakijalle sekä sille, jota vastaan kieltoa oli pyydetty määrättäväksi. Silloin kun pyyntö liikelähestymiskiellon määrittämisestä on hylätty, ilmoitus sille, jota vastaan kieltoa oli pyydetty määrättäväksi, voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos hän ei ole käyttänyt asiassa puhevaltaa.

Ilmoitus sille, jota vastaan lähestymiskielto on määrätty, on annettava tiedoksi jotakin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun mukaista todisteellista tiedoksiantotapaa noudattaen, jollei tuomiota ole julistettu tai annettu hänen läsnäollessaan.

Tuomiosta, jolla liikelähestymiskielto on määrätty, kumottu tai kieltoa muutettu, tuomioistuimen on heti ilmoitettava 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin. Ilmoituksen tulee sisältää asiaa koskevasta tuomiosta 8 §:n 1 momentin 1-4 kohdassa mainitut seikat sekä ratkaisun sisältö. Tuomioistuimen velvollisuudesta tehdä ilmoitus merkittävällä ratkaisua koskevat tiedot oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon ratkaisu- tai päätösilmoitusjärjestelmään tai toimittamalla tiedot Oikeusrekisterikeskukselle niiden välittämistä varten 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin säädetään tarvittaessa oikeusministeriön asetuksella. Merkinnän tekemiseen ja tietojen toimittamiseen sovelletaan, mitä oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa (955/2020) ja sen nojalla säädetään.

Liikelähestymiskiellosta annetun lain 9 §:ssä säädetäisiin lähestymiskiellosta annetun lain 9 §:ää vastaavasti, kenelle käräjäoikeuden on ilmoitettava liikelähestymiskieltoasiassa annetusta tuomiosta.

## 7.9. Asian käsitteleminen rikosasian yhteydessä

10 §. *Asian käsitteleminen rikosasian yhteydessä.* Jos tuomioistuimessa on vireillä kieltoon määrättäväksi pyydettyä henkilöä koskeva rikosasia, jolla voi olla merkitystä liikelähestymiskiellosta päätettäessä, liikelähestymiskieltoa koskeva asia voidaan käsitellä rikosasian yhteydessä.

Lähestymiskiellosta annetun lain 10 §:n mukaan lähestymiskieltoasia voidaan käsitellä tuomioistuimessa vireillä olevaa lähestymiskieltoon määrättäväksi haettua koskevaa rikosasiaa käsiteltäessä. Säännös pohjautuu prosessuaalisiin tarkoituksenmukaisuusyihin. Vastaava säännös olisi syytä sisällyttää myös mahdolliseen liikelähestymiskiellosta annettavaan lakiin, koska samat tarkoituksenmukaisuussyt puoltavat liikelähestymiskiellon määrittämisestä koskevan asian käsittelyä tuomioistuimessa mahdollisesti vireillä olevan kieltoon määrättäväksi pyydettyä henkilöä koskevan asian yhteydessä. Tuomioistuimen kokoonpano määräytyisi tällöin käsiteltävänä olevan rikosasian mukaan.

## 7.10. Asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset

11 §. *Asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset.* Asiaan osalliset vastaavat itse lähestymiskieltoasian käsittelystä johtuvista kustannuksista. Milloin siihen on painavia syitä, voidaan asiaan osallinen kuitenkin tuomioistuimessa velvoittaa suorittamaan vastapuolen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut osaksi tai kokonaan.

---

<sup>83</sup> HE 41/1998 vp, s. 23/1.

Liikelähestymiskieltoa koskevassa laissa olisi aiheellista säätää asian käsittelystä aiheutuvista kustannuksista lähestymiskiellosta annetun lain 14 §:ää vastaavasti. Säännöksessä tarkoitettuna painavana syynä, jolloin asiaan osallinen voitaisiin velvoittaa suorittamaan vastapuolen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut osaksi tai kokonaan, voisi olla esimerkiksi kieltoa koskevan hakemuksen tekeminen kiusantekotarkoituksessa taikka kieltoon määrättävän henkilön tarkoituksellisen perusteeton pyrkimys pitkittää asiaa koskevaa tuomioistuimenmenettelyä.<sup>84</sup>

#### 7.11. Liikelähestymiskiellon rekisteröinti

12 § *Liikelähestymiskiellon rekisteröinti*. Lähestymiskieltoa koskevien tietojen käsittelystä poliisin rekistereissä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

Liikelähestymiskiellosta annetun lain 12 §:ssä säädettäisiin lähestymiskiellosta annetun lain 15 §:ää vastaavasti kiellon rekisteröinnistä. Jos liikelähestymiskieltoa koskevaa lakia aletaan valmistella, tulee arvioida, miltä osin liikelähestymiskieltoa koskevia tietoja voitaisiin käsitellä poliisin lailla säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi ja mitä muutoksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin olisi tämän vuoksi tehtävä.

#### 7.12. Liikelähestymiskiellon kumoaminen tai muuttaminen

13 §. *Liikelähestymiskiellon kumoaminen tai muuttaminen*. Liikelähestymiskielto voidaan siihen määrätyn tai kiellolla suojattavan tahon vaatimuksesta kumota tai kiellon sisältöä muuttaa, jos se on perusteltua asiaan osallisten muuttuneiden olosuhteiden tai muun erityisen syyn takia. Vaatimus tehdään asian ratkaiselle kärjäoikeudelle, tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kuitenkin asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Vaatimus voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti. Vaatimuksen käsittelyssä on noudatettava, mitä 5 ja 6 §:ssä säädetään.

Selvää on, että liikelähestymiskiellosta annetun lain on sisällettävä sääntelyä kiellon kumoamisesta tai muuttamisesta muuttuneiden olosuhteiden tai muun erityisen syyn perusteella. Koska kysymys on liikkumisvapauten ja yksityiselämän suojaan vaikuttavasta kiellosta, lainsäädännön on annettava mahdollisuus tarkastella asiaa uudelleen ennen kiellon voimassaoloajan päättymistä, jos tilanne on muuttunut siten, että kieltoon määräämisen edellytykset eivät ole enää käsillä. Kiellon kumoamista tai muuttamista koskevalla säännöksellä on näin keskeinen merkitys kieltoa koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Tällöin kysymys on ennen muuta kieltoon määrätyn intressissä tapahtuvasta kiellon kumoamisesta tai muuttamisesta. Säännöksen soveltamiskynnystä ei tältä osin ole syytä asettaa erityisen korkealle. Toisaalta myös kiellolla suojattava taho olisi oikeutettu vaatimaan kiellon kumoamista tai muuttamista. Kysymys voi olla siitä, että kielto ei ole enää välttämätön, mutta kieltoon määrättyllä ei henkilökohtaisten olosuhteidensa tai muuten ole mahdollisuutta vaatia kieltoa kumottavaksi. Toisaalta kielto voi myös olla epätarkoituksenmukaisesti määritelty, jolloin kiellolla suojattavalla taholla voi olla intressi saada kieltoa muutetuksi siten, että se määriteltäisiin tarkoituksenmukaisemmaksi ja toimivammaksi.

#### 7.13. Liikelähestymiskiellon suhde eurooppalaista suojelumääräystä koskevaan direktiiviin 2011/99/EU ja asetukseen (EU) N:o 606/2013

14 §. *Eurooppalainen suojelumääräys ja yksityisoikeuden alalla määrätty suojelutoimenpide*. Lähestymiskiellon määräämisestä eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella sekä eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisesta säädetään eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/99/EU sekä eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetussa laissa.

<sup>84</sup> HE 41/1998 vp, s. 25/II.

Yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta säädetään yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 606/2013 sekä yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta annetussa laissa.

Lähestymiskiellosta annetun lain 16 a §:ää vastaavasti liikelähestymiskiellosta mahdollisesti annettavan lain tulisi sisältää viittaussäännökset EU:n niihin säädösinstrumentteihin, jotka koskevat eurooppalaista suojelumääräystä. Suomessa on katsottu, että lähestymiskielto on sellainen toimenpide, jota tarkoitetaan Euroopan unionissa annetussa eurooppalaista suojelumääräystä koskevassa direktiivissä 2011/99/EU tai yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa asetuksessa (EU) N:o 606/2013.<sup>85</sup> Säännöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitettua laissa säädetään tarkemmin mainituissa laeissa ja niiden taustalla olevissa EU:n säädöksissä tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisesta sekä soveltamisalasta. On mahdollista, että mainittujen EU-säädösten soveltamisalaan kuuluisivat myös Suomessa määrättävä liikelähestymiskielto sekä toisessa EU:n jäsenvaltiossa määrätty liikelähestymiskielloa vastaava toimenpide. Koska mainitut EU-säädökset perustuvat vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle ja koska ne ilmentävät ajatusta, jonka mukaan suojelumääräys tulee panna sen täytäntöönpaneassa jäsenvaltiossa täytäntöön sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, voi olla, että liikelähestymiskielto olisi tarkoituksenmukaisempi kansallinen toimenpide, jos pyynnön lähettäneen jäsenvaltion toimenpide, jonka täytäntöönpanoa pyydetään, muistuttaa enemmän liikelähestymiskielloa kuin lähestymiskielloa. Tältä osin on huomattava, että eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annettuun lakiin (226/2015) ja yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta annettuun lakiin (227/2015) tulisi niin ikään tehdä tarvittavat liikelähestymiskiellosta annetun lain mahdollisesta säätämisestä aiheutuvat muutokset.

#### 7.14. Rangaistussäännös

14 §. *Rangaistussäännös.* Rangaistus liikelähestymiskiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 16 luvun 9 b §:ssä.

Rikoslaki (39/1889) 16 luku Rikoksista viranomaisia vastaan

9 b §. Jos liikelähestymiskielloon määrätty rikkoo liikelähestymiskiellosta annetun lain (XX/202X) 8 §:ssä tarkoitetussa liikelähestymiskielloa koskevassa ratkaisussa yksilöityä kieltoa, hänet on tuomittava *liikelähestymiskiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Liikelähestymiskiellon rikkomisen tulisi olla rangaistavaa, jotta sillä voitaisiin saavuttaa sellainen ennaltaehkäisevä teho, jota kiellolla tavoitellaan. Varsinainen asiaa koskeva rangaistussäännös tulisi sijoittaa rikoslakiin. Rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä (902/1998) säädetään lähestymiskiellon rikkomisesta. Liikelähestymiskiellon rikkomista koskeva rangaistussäännös olisi tämän vuoksi tarkoituksenmukaista sisällyttää rikoslain 16 lukuun, luvun 9 b §:ksi.

Rikoslain 16 luvun 9 b §:ään sisällytettävän liikelähestymiskiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen olisi ensinnäkin täytettävä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut lähestymiskiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä ja edellyttänyt, että siihen tehdään asianmukaiset pykäläviittaukset niihin lähestymiskiellosta annetun lain säännöksiin, joiden rikkominen on tarkoitettu säätää rangaistavaksi.<sup>86</sup> Mahdollisesti säädettävässä liikelähestymiskiellon rikkomista koskevassa rangaistussäännöksessä olisi näin vastaavasti syytä viitata niihin liikelähestymiskiellosta annetun lain säännöksiin, joista teon rangaistavuus saa asiallisen sisältönsä.

<sup>85</sup> HE 262/2014 vp, s. 13 ja 34/l.

Toiseksi on kiinnitettävä huomiota rangaistussääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Koska liikelähestymiskielto merkitsee huomattavaa puuttumista yksilön perusoikeuksiin ja koska liikelähestymiskielolla suojattavat intressit eivät ole niin painavia kuin tavallisella lähestymiskielolla, liikelähestymiskiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikko on perusteltua säätää lievemmäksi kuin lähestymiskiellon rikkomista koskevan säännöksen rangaistusasteikko. Lähestymiskiellon rikkomisesta voidaan rikoslain 16 luvun 9 a §:n mukaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Oikeasuhtainen rangaistusasteikko liikelähestymiskiellon rikkomista koskevassa säännöksessä olisi näin esimerkiksi sakkoa tai vankeutta enintään kolme kuukautta.<sup>87</sup>

## 7.15. Voimaantulo

15 §. Tämä laki tulee voimaan \_\_ päivänä \_\_\_\_kuuta 202\_.

Lain tulisi sisältää tavanomainen voimaantulosäännös.

## 7.16. Väliaikaisen liikelähestymiskiellon tarve

Lähestymiskielto voidaan lähestymiskiellosta annetun lain 11 §:n (711/2004) mukaan määrätä myös väliaikaisena. Tällöin kiellon määrää pidättämiseen oikeutettu virkamies ja kielto määrätään viranomaisen aloitteesta. Väliaikaista lähestymiskieltoa koskeva päätös on lain 12 §:n mukaan viipymättä ja viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa päätöksestä saatettava toimivaltaisen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Väliaikaisen lähestymiskiellon tarve pohjautuu ennen muuta perhe- ja lähisuhdeväkivaltatilanteisiin, joissa on käsillä hengen ja terveyden uhka. Tällöin valtiolla on positiivinen toimintavelvoite suojata lainkäyttövaltansa piirissä olevia henkilöitä joutumasta väkivallanteon kohteeksi.<sup>88</sup>

Liikelähestymiskieltoa koskevassa asiassa voidaan harvoin ajatella olevan kysymys samanasteisesta uhkasta kiellosta suojattavan hengelle tai terveydelle kuin edellä mainituissa ennen muuta lähisuhdeväkivaltaan liittyvissä tilanteissa. Akuutin uhkan ilmetessä ensisijainen keino on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:ssä tarkoitettu pääsyn estäminen ja alueelta poistaminen. Vaikuttaa näin siltä, että tarvetta väliaikaisen liikelähestymiskiellon määräämiselle ei näytä olevan. Tässä arvioissa on otettava huomioon myös se, että lähestymiskiellosta annetun lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettuja väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen edellytyksiä on hiljattain muutettu siten, että väliaikaiseen kieltoon määrääminen on viranomaista velvoittavaa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täytyessä.<sup>89</sup>

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olemme edellä esittäneet näkökohtia toimeksiannon sisältämiin kysymyksiin. Voimme kokoavasti todeta, että liikelähestymiskieltoa koskeva lainsäädännön omaksumista myös Suomessa voidaan perustella ja on löydettävissä Suomen oikeuteen soveltuva liikelähestymiskieltoa koskeva sääntely malli, jollaista on edellä myös säännöstasolla hahmoteltu.

<sup>86</sup> PeVL 63/2022 vp, s. 23 kohta.

<sup>87</sup> Mainittu asteikko on käytössä esimerkiksi rikoslain 15 luvun 4 §:ssä tarkoitettussa niskoittelussa poliisia vastaan.

<sup>88</sup> Ks. esim. esim. Talpis v. Italia, 2.3.2017, 114 kohta ja Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 165 kohta.

<sup>89</sup> Ks. tältä osin HE 143/2022 vp, s. 34, PeVL 63/2022 vp, s. 4–6 kohta ja LaVM 19/2022 vp, s. 3–4.

Valtiosääntöoikeudellisesti olennaiseksi kysymykseksi mahdollisen liikelähestymiskiellon säätämisen suhteen nousee kysymys asiaa koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Liikelähestymiskiellon tulisi perusoikeuksiin huomattavasti puuttuvana toimenpiteenä olla välttämätön ja muiden samaan tavoitteeseen pyrkivien keinojen tulisi osoittautua riittämättömiksi. Näitä kysymyksiä olisi vielä selvitettävä.

Selvityksessä on kiinnitetty erityistä huomioita mahdollisesti omaksuttavan liikelähestymiskieltoa koskevan lain hyväksyttävyyteen ja hyväksyttävyyden arviointiin perusoikeuksien näkökulmasta. Suomen oikeudessa valtiosääntöiset perusoikeustarkastelut ovat kehittyneempiä ja merkittävämpiä kuin Ruotsin oikeudessa, josta asiassa on muutoin mahdollista saada mallia. Selvityksessä on käyty hyväksi olemassa olevaa tietoa kaupan alalla kohdattavasta asiakkaiden häiriökäyttäytymisestä liiketiloissa. On erikseen arvioitava, tulisiko tätä kysymystä vielä erikseen selvittää tutkimuksen keinoin ennen mahdollista lainvalmisteluun ryhtymistä. Emme ole tähän kysymykseen ottaneet kantaa.





KAUPAN LIITTO

---

**Kaupan liitto ry**  
Eteläranta 10, PL 340  
00130 Helsinki  
Kauppa.fi

