

HE 143/2022 Lähestymiskieltolain muuttaminen

Lausunto lakivaliokunnalle

Mistä on kysymys?

Hallitus esittää useita parannuksia sellaisen henkilön suojelemiseksi, johon kohdistuu henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhka. Keskeinen ehdotus on lähestymiskiellon sähköisen valvonnan tekeminen mahdolliseksi. Sähköinen valvonta on ehdotuksen mukaan tarpeen, kun '...se olisi välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi' (esim. s 33) '...silloin, kun lievemmat keinot eivät olisi riittäviä uhrin turvallisuuden varmistamiseksi tilanteessa, jossa on olemassa vakavan, jopa henkeen kohdistuvan, väkivallan riski' (s. 42). Kysymyksessä on siis tilanne, jossa uhka-arvio on huomattavan vakava.

On erinomaista, että hallitus on valmistellut tällaisen uhan torjumiseen soveltuvia keinoja. Perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen näkökulmasta valtioilla on tällaisiin suojelutoimiin suorastaan velvollisuus. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Jokaisen yksityiselämä on suojattu PL 10 §:ssä. Julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen säädetään 22 §:ssä.

Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella valtioilla on velvollisuus suojella asukkaitaan väkivaltaa vastaan siten, että lait ovat kunnossa, tarpeelliset toimintaohjelmat ovat paikallaan ja viranomaiset toimivat saadessaan tietää konkreettisesta väkivallan uhasta. Tästä on selkeä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö (esim. Opuz v Turkki 2009; Talpis v Italia 2017; Kurt v Itävalta 2021; Naisten oikeuksien sopimus ja komitea erit. CEDAW suositus 19/1993 ja 35/2017; Istanbulin sopimus artikla 5).

Tässä yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota Istanbulin sopimuksen artikloihin 52 ja 53, jotka nimenomaisesti velvoittavat ottamaan käyttöön lähestymiskiellon (suojelumääräyksen). Sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea GREVIO on raportissaan kritisoinut Suomea siitä, että lähestymiskiellon sääntely ei kaikin osin täytä artiklojen 52 ja 53 osin täsmällistä sisältöä.

Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön sekä perustuslain perusoikeuksien turvaamisvelvoitteiden perusteella on selvää, että valtiolla on velvollisuus suojella henkilöitä edellä kuvattuja ja ennakoitavissa olevia vakavien henkeen ja terveyteen kohdistuvia uhkia vastaan.

Luonnollisesti kiellon määräämisessä tulee ottaa huomioon myös kieltoon määrättävän perus- ja ihmisoikeudet HE 143/2022 s. 44-45 ja 66). Tällöin on kuitenkin huomattava, että kiellolla puututaan hänen oikeuksiinsa huomattavasti vähemmän kuin kiinniottolla ja pidättämisellä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sähköisesti valvottuun lähestymiskieltoon tultaisiin usein määräämään henkilöitä, '...jotka ovat fyysisesti rikkoneet lähestymiskieltoa tai tehneet suojattavaan henkilöön kohdistuneen rikoksen.' (esim. s. 37, 45). Kysymys on huomattavan vakavista tilanteista, sillä ehdotuksen mukaan sähköisen valvonnan määrääminen tulisi kysymykseen, kun se '...on välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä se ole kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus' (ehdotettu 3a §; perustelut esim. s. 37, 54).

Näin vakavissa tilanteissa on usein vaihtoehtona rikoksesta epäillyn henkilön kiinniotto ja pidättäminen pakkokeinolain 2 luvussa säädetyin edellytyksin. Siten kieltoon määrättävän oikeuksien näkökulmasta usein on kysymys lievemmästä puuttumisesta kuin mitä tapahtuisi, jos lähestymiskieltoa teknisen valvonnan kera ei säädettäisi.

Kiellon sähköinen valvonta

GREVIO on myös suositellut sähköisten apuvälineiden käyttöä kiellon valvonnassa (k 222).

Kuten edellä todettiin, hallituksen esityksen mukaan lähestymiskiellon sähköinen valvonta tulisi kysymykseen erittäin vakavan riskin tilanteissa. Yleensä taustalla olisi rikollinen teko. Vaikka '...sähköiseen valvontaan määrääminen yleensä edellyttäisi, että kieltoon määrättävä olisi syyllistynyt rikokseen, sähköiseen valvontaan voitaisiin yksittäistapauksissa kiellolla suojattavan suojan tarpeen sitä edellyttäessä määrätä myös muu kuin rikoksesta tuomittu henkilö' (s. 44).

Tällöin kyseeseen tulee usein niin sanottu laajennettu lähestymiskielto, jossa määritellään ne alueet, joille kieltoon määrätty henkilö ei saa mennä (LKL 3.3 §). Hallituksen esityksessä todetaan: 'Voimassa olevan lain mukaan lähestymiskielto voidaan määrätä laajennettuna, jos on syytä olettaa, että perusmuotoinen lähestymiskielto ei ole riittävä rikoksen uhan torjumiseksi. On kuitenkin osoittautunut, että nykyinen lähestymiskielto ei laajennettukaan ole ollut riittävä keino varmistaa kiellolla suojattavan turvallisuutta tilanteessa, jossa on olemassa korkea, jopa henkeen kohdistuvan, väkivallan riski.' (s. 68).

Teknisen valvonnan tehokkuutta rajoittaa se, että sitä *ei voida yhdistää väliaikaiseen lähestymiskieltoon*. Tämä vaihe voi olla uhrille kaikkein vaarallisin. Siten edellä kuvattujen erityisen vaarallisten tilanteiden kohdalla on erityisen tärkeää selvittää kiinnioton ja pidättämisen edellytykset.

Teknisestä valvonnasta päättäisi tuomioistuin ja sitä voisi vaatia pidättämiseen oikeutettu virkahenkilö eli poliisikomisario tai syyttäjä. *Uhattu henkilö ei siis itse voisi tehdä vaatimusta teknisestä valvonnasta.*

Sitomalla tekninen valvonta laajennettuun lähestymiskieltoon teknisestä valvonnasta on tehty *aluesidonnainen*. Tarkoituksena on, että sähköiseen järjestelmään määritellään niin sanottu 'kielletty alue' eli 'suojattavan henkilön asunnon, työpaikan tai niihin rinnastettavan

oleskelupaikan' alue (s. 43-44), jolloin järjestelmä hälyttää, kun kieltoon määrätty astuu alueelle tai lähestyy sitä.

Lähestymiskiellolla on kuitenkin alueellisen ulottuvuuden *lisäksi henkilöllinen ulottuvuus*. Toisin sanoen, kieltoon määrätty ei saa lähestyä suojattua eikä seurata ja tarkkailla häntä (LHL 3.1 §). Tavallinen tapa rikkoa lähestymiskielloa onkin lähestyä suojattua paikoissa tai alueilla, joissa hänen voi olettaa liikkuvan. Lähestymis- ja seuraamistilanne voi syntyä myös sattumalta. Tämä henkilöllinen ulottuvuus sisältyy myös laajennettuun lähestymiskielloon.

Hallituksen esityksen perustelut ovat siinä mielessä harhaanjohtavat, että lakitekstin mukaan tekninen valvonta ei rajoitu 'kiellettyyn alueeseen', vaan se on mahdollista myös muualla. Tällöin kiellon rikkomiseen reagoiminen on luonnollisesti riippuvainen siitä, että suojattu henkilö tekee rikkomisesta ilmoituksen. Tämän jälkeen valvonta pystyy paikallistamaan kieltoon määrätyn, ja poliisi voi käydä poimimassa hänet. Olisi aiheellista, että myös näitä tilanteita käsiteltäisiin HE:ssä.

Erittäin huolestuttava on hallituksen esityksen lause: 'Sen vuoksi sähköisen valvonnan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa tieto suojattavan henkilön osoitteesta on pidettävä salassa.' (s. 42) Ensinnäkin laajennettu lähestymiskiello voidaan antaa tällöinkin esimerkiksi työpaikan, harrastuspaikan tai muun vastaavan suhteen. Toiseksi nämä ovat erityisen vaarallisia tilanteita, joissa turvakiellon ja osoitetietojen salaamisen lisäksi poliisin tulisi voida reagoida nopeasti kiellon rikkomisiin. Kieltoon määrätty käyttävät juuri tällaisissa tilanteissa paljon aikaa ja energiaa suojatun olinpaikan ja kulkureittien selvittämiseen. Sotii täysin suojelun tarkoitusta vastaan, jos juuri näissä tilanteissa ei voida käyttää teknistä valvontaa.

Henkilöllisen ulottuvuuden unohtamisesta kertoo myös seuraava HE:n lause: 'Rikosseuraamuslaitos saisi hakea esiin ja tallentaa omaan rekisteriinsä valvontalaitteen keräämiä sijaintitietoja vain, jos valvontalaite antaisi hälytyksen joko siitä syystä, että valvottava menee teknisesti valvottua lähestymiskielloa koskevassa ratkaisussa määrätylle kielletylle alueelle tai jos laitteen toiminta estyy.' (s. 45). Lakitekstistä ei löydy perustetta sille, että teknistä valvontaa saisi tehdä vain 'kielletyn alueen' suhteen. *Ehdotusta pitäisi täydentää niiden tilanteiden osalta, joissa lähestyminen tapahtuu 'kielletyn alueen' ulkopuolella.*

[Lähestymiskiellon määrääminen: menettely](#)

[Kiellon määrääminen viran puolesta](#)

Istanbulin sopimusta valvova komitea GREVIO on todennut Suomi-raportissaan (2019; kohta 220), että sopimuksen 52 artikla edellyttää, että viranomaisella on toimivalta määrätä väliaikainen perheen sisäinen lähestymiskiello (emergency barring order; tarkempi käänös välitön poistumismääräys) viran puolesta ja että he myös näin toimivat välittömän vaaran tilanteissa. Tämän mukaisesti ehdotettu muutos, joka irrottaa väliaikaisen lähestymiskiellon määräämistä koskevan toimivallan ja velvollisuuden uhatun henkilö pelkotilan ja muiden ominaisuuksien ja olosuhteiden arvioimisesta, on välttämätön.

[Avustajan määrääminen](#)

Oikeuskäytännöstä tekemieni havaintojen mukaan sekä uhatulla että kieltoasian vastaajalla on melko usein avustaja ja kohtuullisen usein jo nyt oikeusapuna.

Tuomioistuinmaksusta luopuminen

GREVIO on katsonut, että tuomioistuinmaksun periminen kieltoa hakeneelta, kun kieltoa ei määrätä, on Istanbulin sopimuksen artiklassa 53.2 tarkoitettu kohtuuton rasite ja sellaisena sopimusvelvoitteen vastainen (Suomi-rapotti 2019 kohta 223). Pelko maksuvelvollisuudesta on ilmeisesti ehkäissyt perusteltujakin hakemuksia, joten se on syytä poistaa. Hakijat eivät useinkaan ymmärrä lähestymiskiellon saamisen edellytyksiä ja näyttövaatimuksia.

Seuraamukset kiellon rikkomisesta

Valvonnan vaikeuttaminen

HE:ssä todetaan 'Koska lähestymiskieltoa ei määrätä vankeuden sijasta tai vaihtoehtona, sähköisesti valvottuun lähestymiskieltoon ei liity vastaavaa uhkaa ankarammasta seuraamuksesta, jos kieltoon määrätty ei noudattaisi valvonnan ehtoja.' (s 33, 72).

Toteamus on turhan muodollinen – lähestymiskiellon rikkominen on rikos, jota koskeva todennäköinen epäily voi johtaa kiinniottoon ja pidätykseen ja ääritapauksessa vangitsemiseen. Kiellon rikkomisella yksi näiden pakkokeinojen edellytyksistä eli rikollisen toiminnan jatkaminen on tullut ilmeiseksi.

Tästä formalismin kritiikistä huolimatta ehdotettu lisäys RL 16:9a:han on perusteltu.

Lähestymiskiellon rikkominen

Edellä on selostettu, miten vakavissa tapauksissa lähestymiskieltoa on tarkoitus valvoa teknisesti. Siihen nähden sekä kiellon rikkomista koskeva rangaistusasteikko että perusteluissa esitetyt kaavailut menettelystä rikkomistilanteissa vaikuttavat alimitoitetuilta.

Näin vakavissa tapauksissa rikkomistilanteet ovat pääsääntöisesti vaarallisia. Ainakin niihin tulisi suhtautua potentiaalisesti vaarallisia. Tämä on koko lähestymiskieltoinstituution perusidea: kielto viestii viranomaisille, erityisesti poliisille, että tilanne on riskialtis.

Ensinnäkin HE:n teksti tuntuu panevan kovasti painoa suojatun varoittamiselle, kun sähköinen järjestelmä hälyttää (s. 33, 36). Suojatulle ilmoittaminen on sinänsä perusteltua. Hän on kuitenkin hakenut kieltoa sen vuoksi, että tarvitsee suojelua. Siten oleellista on se, että hän saa sitä.

HE sivuilla 42-44 ja 36 kuvaillaan menettelyä rikkomistilanteissa:

'Rikosseuraamuslaitoksen tukipartio asentaisi valvontalaitteet lähestymiskieltoon määrätylle ja myös kiellolla suojattavalle, jos suojattava niin haluaisi. Laitteiden asentamisen yhteydessä tukipartio ohjeistaisi heitä laitteiden käytöstä. Rikosseuraamuslaitoksen keskusvalvomo piirtäisi laajennettua lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa määrätty kielletyt alueet valvontajärjestelmään. Keskusvalvomoon tulisi automaattisesti hälytys, jos valvottava menisi kielletylle alueelle taikka irrottaisi tai rikkoisi valvontapannan. Hälytyksen saatuaan keskusvalvomo tekisi hälytyksestä hätäilmoituksen Hätäkeskuslaitokselle ja välittäisi välittömästi tiedon hälytyksestä lähestymiskiellolla suojattavalle. Keskusvalvomo ilmoittaisi myös tiedon

lähestymiskieltoon määrätyn ja kiellolla suojattavan sijainnista. Hätäkeskuslaitos välittäisi ilmoituksen tai tehtävän poliisille poliisin antamien ohjeiden mukaisesti. Akuuteissa tilanteissa paikalle lähetettäisiin kiireellisesti poliisipartio.’ (s. 36)

Ainoa tehokas keino ehkäistä kiellon rikkomisia on se, että poliisipartio saapuu paikalle ja poistaa kiellon rikkojan, mahdollisesti vie putkaan. HE:n teksti ei saisi johtaa siihen, että vastuu siirtyy suojatulle siten, että häntä painostetaan ottamaan valvontalaite ja että hän on velvollinen huolehtimaan turvallisuudestaan ilmoituksen saatuaan.

Korostan vielä, että väkivallalla uhattua ei voida velvoittaa viranomaisten tekniseen valvontaan suojelun saamisen ehtona. Toki uhattu voi itse haluta erilaisia teknisiä apuvälineitä, mutta ne eivät voi olla suojelun ehto.

Kun otetaan huomioon, että tekninen valvonta voidaan määrätä vain erittäin riskialttiissa tilanteissa, joissa uhka on vakava, vuoden maksimirangaistus rikkomisesta on alimitoitettu. Vertailumaissa Norjaa lukuun ottamatta maksimirangaistus teknisen kiellon rikkomisesta on kaksi vuotta vankeutta.

Taulukko. Lähestymiskiellon rikkomisen maksimirangaistus vertailumaissa (lähde HE 143/2022).

Suomi	1 v
Suomi HE	1 v
Tanska	2 v
Ruotsi	1 v/tekn valvottu 2 v
Norja	1 v
Ranska	2 v

Rikkomisen kiireellisenä käsitteleminen

Ehdotus on hyvä. Asian käsittely ilmoituksesta tuomioon kestää nykyisin usein vuodesta kahteen vuotta. Toisaalta, jos poliisi ei tutki kiellon rikkomisia nopeasti, tuomioistuinkäsittelyn nopeuttaminen tulee melko myöhäisessä vaiheessa. Poliisilla pitäisi olla edellytykset nopeaan toimintaan, jos kiellon rikkoja poimitaan putkaan ja kuulustellaan ja rikosseuraamusvirastolta saadaan raportti rikkojan liikkeistä.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisista vaikutuksista voidaan arvioida syntyvät kustannukset. Sen sijaan mahdollisten säästöjen arvioiminen on vaikeaa, ellei mahdotonta. Tällaisia ovat suojattujen terveyden paraneminen (säästää terveydenhuollossa) ja parantuneet mahdollisuudet käydä työssä (säästää sosiaalikuluisia), toistuvien hälytystehtävien väheneminen poliisilla jne.