

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen

Lausunto

9.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/2022 vp)

1 Yleistä

Esityksellä toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa, jonka mukaan lähestymiskieltoon liittyvä lainsäädäntö uudistetaan turvaamaan paremmin uhrin oikeudet. Esitys sisältää useita ehdotuksia, joiden tavoitteena on parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuutta.

Esityksessä ehdotetaan, että uutena keinona hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojelemiseksi otettaisiin käyttöön sähköisesti valvottu lähestymiskielto. Vakavimmissa tapauksissa sähköinen valvonta voitaisiin liittää laajennettuun lähestymiskieltoon, jolla kieltoon määrättyä kielletään oleskelemasta tietyllä alueella, esimerkiksi suojattavan henkilön asunnon läheisyydessä. Sähköisellä valvonnalla voitaisiin valvoa, että kieltoon määrätty noudattaa kieltoa mennä tuomioistuimen ratkaisussa määrätyle alueelle. Tuomioistuin voisi päättää, että laajennettuun lähestymiskieltoon liitetään sähköinen valvonta, jos se olisi välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä se olisi kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet ja muut asiassa ilmenneet seikat.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lähestymiskiellosta annetun lain (jäljempänä lähestymiskieltolaki) 11 §:n 2 momentin säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskiello omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttäisi kiellon välitöntä antamista. Tavoitteena on edistää väliaikaisen lähestymiskiellon käyttöä uhrin suojelemiseksi tilanteissa, joissa uhri on välittömässä hengen tai terveyden vaarassa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

2.1 Sähköinen valvonta

Henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus sekä liikkumisvapaus

Esityksessä ehdotetaan, että lähestymiskieltolakia täydennettäisiin säännöksillä lähestymiskiellon sähköisestä valvonnasta. Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Sähköisesti valvotun lähestymiskiellon noudattamista valvottaisiin kieltoon määrätyn haltuun annettavilla tai hänen ylleen kiinnitettävillä teknisillä välineillä tai tällaisten välineiden yhdistelmällä. Käytettäessä valvontavälineiden yhdistelmää kieltoon määrätyn ylle kiinnitettäisiin valvontapanta ja kieltoon määrätty olisi velvollinen pitämään mukanaan GPS/GNSS-paikannuspuhelinta. Pannan käytöllä voitaisiin varmistaa paikannuspuhelinta kantavan henkilöllisyys ja kieltoon määrätty voitaisiin paikantaa. Kieltoon määrätty olisi velvollinen lataamaan paikannuspuhelinta säännöllisesti.

Laajennettu lähestymiskiello, johon liitetään sähköinen valvonta, ei rajoittaisi kieltoon määrättävän liikkumisvapautta enempää kuin laajennettu lähestymiskiello ilman sähköistä valvontaa. Sähköinen valvonta olisi tapa valvoa kiellon noudattamista. Uutta olisi, että lähestymiskielloon määrätyn liikkumisesta kerättäisiin tietoa ja kieltoon määrätty

olisi velvollinen myötävaikuttamaan sähköisen valvonnan käyttöönottamiseen ja valvontalaitteiden kiinnittämiseen sekä myötävaikuttamaan sähköisen valvonnan toteutumiseen pitämällä hallussaan tai yllään valvontavälineitä ja huolehtimalla niiden pitämisestä toimintakykyisinä. Sääntelyllä puututtaisiin siten kieltoon määrätyn yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Lähestymiskiellon sähköinen valvonta voitaisiin määrätä vain henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi. Sähköisen valvonnan tarkoituksena on turvata lähestymiskiellolla suojattavan henkilön oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä ja perusoikeuksien rajoittaminen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa.

Ehdotettu sääntely sisältäisi takeita, jotka turvaavat, että sähköinen valvonta on perusteltua eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä.

Sähköisen valvonnan edellytyksenä olisi, että se on välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi. Sähköinen valvonta voitaisiin määrätä vain, jos lähestymiskiellon määrääminen ilman teknistä valvontaa ei olisi riittävä keino kiellolla suojattavan turvallisuuden varmistamiseksi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tekninen valvonta ei olisi kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat. Sähköinen valvonta perustuisi tapauskohtaiseen riskinarviointiin, jossa keskeistä olisi rikoksen uhan todennäköisyys ja uhkaavan rikoksen laatu. Sähköisen valvonnan määrääminen edellyttäisi tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jossa arvioitaisiin valvonnan määräämisen perusteena olevien syiden painavuutta suhteessa perusoikeusrajoituksiin.

Ehdotuksen mukaan sähköisessä valvonnassa olisi vältettävä aiheettoman huomion herättämistä ja se olisi toteutettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä valvonnan suorittamiseksi. Sähköinen valvonta voitaisiin määrätä vain niin pitkäksi aikaa kuin se on kiellolla suojattavaan kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi välttämätöntä. Sähköisen valvonnan välttämättömyyttä olisi arvioitava säännöllisesti uudelleen.

Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin lähestymiskiellon tekniseen valvontaan määrättävän henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä liikkumisvapauteen ainoastaan tilanteessa, jossa lievemmat keinot eivät ole auttaneet. Sääntely ei rajoittaisi

näitä perusoikeuksia enempää kuin on välttämätöntä kiellolla suojattavan turvallisuuden varmistamiseksi. Ottaen huomioon kiellolla suojattavaan henkilöön kohdistuva vakavan väkivallan riski ja siitä suojattavalle aiheutuva kärsimys sääntely täyttäisi oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Henkilötietojen suoja

Sääntelyllä olisi vaikutusta henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen käsittelytilanteet kuuluisivat rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Lisäksi sovellettaviksi tulisivat toimivaltaisia viranomaisia koskevat erityislait. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Vaikka kyse olisi rikosten ennalta estämisestä, merkityksellistä ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on se, että sääntelyllä puututtaisiin sellaistenkin henkilöiden yksityiselämän suojaan, joita ei ole välttämättä tuomittu rikoksesta, ja sillä olisi myös vaikutusta lähestymiskiellolla suojattavan henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Lähestymiskiellon tekniseen valvontaan käytettävä valvontalaite ei mahdollistaisi teknistä kuuntelua tai katselua. Näin ollen ehdotettu sääntely ei tarkoittaisi perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin ulottuvaa puuttumista.

Ehdotettu sääntely kuuluu perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin, johon myös liittyy julkisen vallan käyttöä. Sääntely myös tarkoittaisi, että arkaluonteisiksi katsottavia sijaintitietoja, joita saataisiin GPS/GNSS-teknologiaa hyödyntämällä lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä, rekisteröitäisiin ja käsiteltäisiin erityisesti Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin toimesta. Rikosasioiden tietosuojalaki sisältää useita menettelyllisiä takeita sille, että sijaintitietoja ja muita lähestymiskiellon tekniseen valvontaan liittyviä henkilötietoja käsitellään asianmukaisesti, mukaan lukien tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset. Käsittelyyn ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumiseen kohdistuu myös valvontaa.

Ottaen kuitenkin huomioon arkaluonteisten henkilötietojen suojaan kohdistuvat erityiset vaatimukset, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset lähestymiskiellon sähköistä valvontaa koskevien henkilötietojen käsittelystä, säilyttämisestä ja luovuttamisesta. Sijaintitietoja saisi hakea

esiin ja tallentaa Rikosseuraamuslaitoksen rekisteriin vain laissa nimenomaisesti säädetyissä tilanteissa. Siten myös teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätyn sijainnin reaaliaikainen seuranta olisi mahdollista vain kyseisissä tilanteissa. Laissa myös täsmennettäisiin ne henkilöt, joilla Rikosseuraamuslaitoksessa olisi oikeus käsitellä sijaintitietoja. Henkilötietojen luovuttaminen Rikosseuraamuslaitoksen rekisteristä Hätäkeskuslaitokselle ja poliisille rajattaisiin tilanteisiin, joissa ne olisivat välttämättömiä laissa täsmennettyyn käyttötarkoitukseen. Sijaintitietojen ohella käsiteltävät tiedot rajattaisiin niihin tietoihin, joita pidettäisiin välttämättömänä sähköisen valvonnan kannalta. Sijaintitietojen ehdotettu säilytysaika Rikosseuraamuslaitoksen rekisterissä olisi lyhyempi kuin muiden teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrättyä koskevien henkilötietojen säilytysaika.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin lisättäisiin lisäksi säännökset siitä, että poliisi saisi käsitellä muiden tietojen ohella myös lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saatuja sijaintitietoja. Poliisin käsittelyoikeus olisi rajattu käyttötarkoitukseltaan ainoastaan tutkinta- ja valvontatehtävien suorittamiseen sekä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Käsittely olisi tarpeen lähestymiskiellon valvontatehtävän suorittamiseksi, kiellolla suojattavan turvallisuuden varmistamiseksi ja lähestymiskiellon rikkomista tai muuta rikosepäilyä koskevan esitutkinnan suorittamiseksi.

Ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset ovat tarpeen rekisteröidyn suojan vahvistamiseksi. Henkilötietojen käsittely rajoitettaisiin ehdotetuilla säännöksillä siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista sääntelyn tavoitteen eli lähestymiskiellolla suojattavan turvallisuuden varmistamiseksi.

Rangaistussäännös

Esityksessä ehdotetaan lähestymiskiellon rikkomista koskevan rikoslain 16 luvun 9 a §:n täydentämistä niin, että rangaistavaa olisi myös sähköiseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen. Ehdotetun säännöksen nojalla rangaistaisiin sitä, joka rikkoo teknisesti valvottua lähestymiskielloa koskevassa ratkaisussa määrättyjä velvollisuuksiaan ja siten estää teknisen valvonnan käyttöönottamisen tai toteutumisen.

Lähestymiskiellon teknistä valvontaa ei voitaisi ottaa käyttöön eikä toteuttaa ilman valvontaan määrätyn myötävaikutusta. Vastaavaa sähköistä valvontatekniikkaa käytetään

rikosseuraamusten ja pakkokeinojen valvonnassa. Myös niissä sähköisen valvonnan toteutuminen edellyttää valvontaan määrätyn myötävaikutusta. Vankeuden tai tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättävässä sähköisessä valvonnassa valvontaan määrätty on motivoitunut myötävaikuttamaan valvonnan onnistumiseen, koska myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa ankarampaan, vankeudessa suoritettavaan seuraamukseen. Teknisesti valvottu lähestymiskielto ei olisi vankeuden tai tutkintavankeuden vaihtoehto eikä myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyisi uhkaa ankarammasta seuraamuksesta. Myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä rangaistusuhka olisi sen vuoksi välttämätön teknisen valvonnan täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Lähestymiskiellon sähköinen valvonta määrättäisiin vain tilanteessa, jossa se on välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi ja jossa lievemmat keinot eivät ole riittäviä kiellolla suojattavan turvallisuuden varmistamiseksi. Sähköisen valvonnan täytäntöönpanon turvaaminen edellyttää valvontaan määrätyn myötävaikutusta, minkä vuoksi on välttämätöntä säätää sähköiseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti rangaistavaksi. Perusoikeusrajoitus on välttämätön perustuslaissa turvattu kiellolla suojatun turvallisuuden varmistamiseksi. Kriminalisoinnille on siten painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Tekniseen valvontaan määrätyn velvollisuudet ilmenisivät lähestymiskieltolain 3 a §:n 2 momentista ja teknisesti valvottua lähestymiskielloa koskevasta ratkaisusta. Ehdotettu rangaistussäännös täyttäisi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä.

Lähestymiskiellon rikkomisen uutena tekemuotona tekniseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkomisen enimmäisrangaistus olisi vuosi vankeutta. Tavoitetta teknisen valvonnan täytäntöönpanon turvaamisesta ja uhrin suojaamisesta vakavalta hengen tai terveyden vaaralta ei saavutettaisi, jos tekniseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen olisi tätä lievemmin rangaistavaa. Rangaistusseuraamuksen ankaruus olisi siten oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmä kokonaisuudessaan täyttäisi suhteellisuuden vaatimukset. Ehdotettu sääntely sähköisestä valvonnasta täyttää kokonaisuutena perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

2.2 Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viranomaisen aloitteesta

Voimassa oleva lähestymiskiellotlain 11 §:n 2 momentin säännös väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisestä viran puolesta kuuluu:

”Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon viran puolesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista ja jos asiassa ilmenneistä seikoista on pääteltävissä, että kiellolla suojattava henkilö ei kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan.”

Esityksessä ehdotetaan säännöksen muuttamista seuraavasti:

”Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.”

Voimassa olevan lain säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 8/2004 vp s. 3). Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallituksen esityksessä HE 144/2003 vp ehdotettua säännöstä täsmennettiin eduskuntakäsittelyssä muun ohella siten, että väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta edellyttää, että asiassa ilmenneistä seikoista on pääteltävissä, että kiellolla suojattava henkilö ei kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan.

Ehdotuksen mukaan väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen pidättämiseen oikeutetun virkamiehen omasta aloitteesta ei jatkossa enää edellyttäisi, että kiellolla suojattava henkilö ei kykene itse kieltoa hakemaan. Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa säännöksen sanamuotoa on apulaisoikeuskanslerin lausunnon johdosta tarkennettu niin, että edellytysten täytyessä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan.

Ehdotuksella on merkitystä perustuslain 9 §:ssä suojatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja perhe-elämän suojan sekä perheen sisäisen lähestymiskiellon osalta myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan

kannalta. Ehdotetulla säännöksellä suojataan jokaiselle perustuslain 7 §:ssä turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ehdotus toteuttaa siten julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädettyä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Perusoikeusrajoitusta arvioitaessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu valtion positiivista toimimisvelvollisuutta yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi (HE s. 20-21).

Väliaikaisen lähestymiskiellon määrittäminen viran puolesta koskevan säännöksen säätämisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat valtion positiivista toimimisvelvollisuutta henkilöiden suojelemiseksi perhe- tai parisuhdeväkivallalta, kuten *Kontrová v. Slovakia* (31.5.2007) ja *Opuz v. Turkki* (9.6.2009). Perhe- tai parisuhdeväkivaltaa koskevissa tapauksissa valtion positiivista toimimisvelvollisuutta on arvioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään), 3 artiklan (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltäminen) ja 8 artiklan (yksityis- ja perhe-elämän suoja) nojalla. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan valtiolla on korostunut velvollisuus suojella haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, kuten lapsia ja perheväkivallan uhreja. Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään (esim. *Talpis v. Italia*, 18.9.2017) katsonut, että todellisen ja välittömän riskin arvioinnissa tulee ottaa huomioon erityinen perheväkivallan konteksti. Tällaisessa tilanteessa kyse ei ole ainoastaan velvoitteesta tarjota yleistä suojelua yhteiskunnalle, vaan ennen kaikkea velvoitteesta huomioida perättäisten väkivaltatapauksien toistuminen perheen sisällä.

Valtion positiivista toimimisvelvollisuutta edellytetään myös Istanbulin sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa. Kohdan mukaan sopimusvaltioilla on huolellisuusvelvoite ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat valtiosta riippumattomien toimijoiden eli yksityisten henkilöiden väkivallanteot. Istanbulin sopimuksen 52 artiklan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla valtuudet määrätä välittömän vaaran uhatessa perheväkivallan tekijä poistumaan uhrin tai vaarassa olevan henkilön asunnosta riittävän pitkäksi ajaksi sekä valtuudet kieltää väkivallantekijää menemästä uhrin tai vaarassa olevan henkilön asuntoon tai ottamasta yhteyttä häneen.

Ehdotettu säännös ottaa huomioon edellä mainitun ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtuneen kehityksen ja Istanbulin sopimuksen vaatimukset. Säännöstä sovellettaisiin olosuhteissa, joissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut valtiolle syntyvän positiivisen toimimisvelvollisuuden henkilöiden suojelemiseksi perheväkivallalta. Säännöksen voidaan siten katsoa täyttävän oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

2.3 Säättämisjärjestys

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan edellä mainituilla perusteilla käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.