

Prof. Sakari Melander
10.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lähestymiskiellosta annettua lakia (898/1998), rikoslakia (39/1889) sekä eräitä muita lakeja. Esityksessä muun ohessa ehdotetaan, että pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttäisi kiellon välitöntä antamista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että lähestymiskieltoa voisi tietyin edellytyksin jatkossa valvoa sähköisesti. Sähköisesti valvottuun lähestymiskieltoon liittyen ehdotetaan myös rikosoikeudellista sääntelyä. Esitys sisältää lisäksi muita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on ennen muuta parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta.

Esityksessä ehdotettu sääntely on osin merkityksellistä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen mukaan (s. 34) siinä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuutta. Lähestymiskieltoa annettua lakia ei ole alun perin säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta lakia vuonna 2004 muutettaessa

perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin ehdotettua sääntelyä perheen sisäisestä lähestymiskiellostä sekä väliaikaisesta lähestymiskiellostä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta (PeVL 8/2004 vp koskien HE:tä 144/2003 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tuossa aiemmassa lausuntokäytännössään todennut, että lähestymiskieltoa koskevalle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet (PeVL 8/2004 vp, s. 2/I). Lähestymiskielto määrätään lähestymiskiellostä annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi. Lähestymiskieltoa koskevalla sääntelyllä suojataan jokaiselle perustuslain (731/1999) 7 §:n mukaan kuuluvaa oikeutta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhaan. Lisäksi lähestymiskieltoa koskeva sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädettyä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta (PeVL 8/2004 vp, s. 2/I).

Toisaalta lähestymiskieltoa koskevalla sääntelyllä puututaan perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan ja 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen, minkä lisäksi lähestymiskieltoa koskeva sääntely on etenkin perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskevin osin merkityksellistä perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitetun oikeutta asuntoon koskevan perusoikeuden kannalta (PeVL 8/2004 vp, s. 2/I).

Esityksen perusteluissa (esim. s. 20–22 ja 66–67) todetun mukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisukäytännössä korostanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevasta 2 artiklasta, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa koskevasta 3 artiklasta ja yksityis- ja perhe-elämän suojaan koskevasta 8 artiklasta johdettuja positiivisia toimintavelvoitteita, joiden nojalla valtiolla on positiivinen velvollisuus suojella yksityishenkilöitä muiden henkilöiden toteuttamalta väkivallalta (ks. myös PeVL 10/2017 vp, s. 2). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevassa ratkaisukäytännössä on korostettu edellä mainituista artikloista johdettua valtioihin kohdistuvaa velvoitetta ylläpitää ja soveltaa yksilöitä toisen yksilön väkivallanteoilta suojaavaa riittävää lainsäädäntöä (esim. *Talpis v. Italia*, 2.3.2017, 100 kohta ja siinä mainitut ratkaisut). 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 (esim. *Osmann v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 28.10.1998, 116 kohta ja *Opuz v. Turkki*, 9.6.2009, 129 kohta).

Yleisesti perhe- tai lähisuhdeväkivallan suhteen on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä positiiviset toimintavelvoitteet ovat usein ajankohtaistuneet nimenomaan lähisuhdeväkivaltatilanteiden yhteydessä (esim. *Opuz v. Turkki*, 9.6.2009, 159–160 kohta ja *Talpis v. Italia*, 2.3.2017, 98 kohta). Tuomioistuin on katsonut, että valtioilla on korostunut velvollisuus suojata haavoittuvassa asemassa olevia uhreja, joihin kuuluvat muun muassa lapset ja lähisuhdeväkivallan uhrit (esim. *Talpis v. Italia*, 2.3.2017, 99 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös lähisuhdeväkivaltakontekstiin liittyen pitänyt ongelmallisena sitä, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneen valtion lainsäädäntöön ei sisälly lähestymiskieltoa tai vastaavaa kieltomääräystä koskevaa lainsäädäntöä ja katsonut, että se osoittaa sopimuspuolena olevan valtion selkeää haluttomuutta puuttua lähisuhdeväkivaltaan (ks. *Volodina v. Venäjä*, 9.7.2019, 89 kohta ja *Volodina v. Venäjä*, 14.9.2021, 58; ratkaisuissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että lähisuhdeväkivaltaa ei ollut asianmukaisesti säädetty rangaistavaksi sopimusvaltion rikosoikeudellisessa lainsäädännössä). Huomionarvoista myös on, että eduskunnan

lakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut lähisuhdeväkivallan erityistä moitittavuutta ja erityisten rikosoikeudellisten toimenpiteiden tarvetta lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi (LaVM 21/2010 vp, s. 2–3).

Lähestymiskiellossa on kuitenkin edellä todetun mukaisesti kysymys perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin puuttuvasta sääntelystä, minkä vuoksi sitä koskevaa sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä lähestymiskielloa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on annettu ennen muuta sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukselle sekä oikeasuhtaisuusvaatimukselle (PeVL 8/2004 vp, s. 2–3).

Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viranomaisen aloitteesta

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskiello omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista (ehdotettu lähestymiskielloa koskevan lain 11 §:n 2 momentti). Säännöksestä poistettaisiin edellytys, jonka mukaan asiassa ilmenneistä seikoista olisi oltava pääteltävissä, että kiellolla suojattava henkilö ei kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan. Lisäksi säännös oli jatkossa viranomaista velvoittava (”– on määrättävä –”), kun se on nykyisin harkinnanvarainen (”– voi määrätä –”).

Lähestymiskiellosta annetun lain voimassa oleva 11 §:n 2 momentti on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta piti tuolloin ehdotettua säännöstä tavoitteeltaan hyväksyttävänä, mutta sanamuodoltaan väljänä, minkä vuoksi siitä ei käynyt riittävän selvästi ilmi vaatimus toimenpiteen oikeasuhtaisesta käyttämisestä. Valiokunnan mukaan säännöstä tuli täsmentää niin, että laista ilmenevänä erityisenä edellytyksenä perheen sisäisen lähestymiskiellon väliaikaiselle määräämiselle on henkilön välitön ja ilmeinen tarve tulla kiellon avulla suojelluksi, minkä lisäksi kiellon määrääminen tuli rajata lakiin otettavalla säännöksellä niihin olosuhteisiin, joissa suojeltava henkilö ei esimerkiksi kykene pyytämään tai uskalla pyytää kiellon määräämistä. Valiokunta piti säännöksen tällaista täsmentämistä edellytyksenä säännöksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 8/2004 vp, s. 3/I; ks. myös LaVM 2/2004 vp, s. 6).

Ensinnäkin on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nykyisin varsin laajassa lähisuhdeväkivaltaa koskevassa ratkaisukäytännössään esityksessä (esim. s. 74) todetun mukaisesti korostanut valtion positiivista toimintavelvoitetta suojata yksilöä perhe- ja lähisuhdeväkivallalta. Olennaista positiivisen toimintavelvoitteen syntymisen suhteen on, että viranomaiset tiesivät tai heidän olisi pitänyt tietää yksilön henkeä uhanneesta vaarasta, mutta he laiminlöivät ryhtyä toimivallassaan oleviin riskiltä välttymiseksi tarpeellisiin kohtuullisiin toimenpiteisiin (tästä ns. Osman-testistä ks. alun perin Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998, 116 kohta). Asiaa koskevassa tuoreemmassa ratkaisukäytännössään tuomioistuin on painottanut, että viranomaisten on viipymättä reagoitava lähisuhdeväkivaltaa koskevaan epäilyyn ja suojelua koskevien toimenpiteiden tarkoituksena on estää vaarallinen tilanne niin nopeasti kuin mahdollista (esim. Talpis v. Italia, 2.3.2017, 114 kohta ja Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 165 kohta). Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt suojatoimenpiteitä koskevan riskiarvion osalta autonomisuutta, kattavuutta ja proaktiivisuutta. Suojatoimenpiteiden

autonomisuudella ja proaktiivisuudella tarkoitetaan sitä, että riskiarvio ei saa perustua yksin uhrin asiaa koskevaan käsitykseen vaan kysymyksen tulee olla kattavasta viranomaisen toteuttamasta arviosta (Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 169 kohta).

Lisäksi on huomattava, että Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) on ensimmäisessä Suomea koskevassa 2.9.2019 julkaistussa raportissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että turvaamistoimenpiteenä lähestymiskielto ei saa olla riippuvainen uhrin tahdosta vaan se on määrättävä välittömästi osana valtion yksilöön kohdistuvan väkivallan estämistä koskevaa positiivista toimintavelvoitetta (GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Finland. GREVIO/Inf(2019)9 Finland, 220 kohta). Kysymys liittyy naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Istanbulin sopimus, SopS 53/2015) lähestymiskielltoa koskevan 52 artiklan asianmukaiseen toteuttamiseen, johon liittyy myös sopimuksen 5(2) artiklassa tarkoitettu sopimusvelvoitteiden toteutumisen varmistamista koskeva huolellisuusvelvoite. Myös Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa korostetaan lähestymiskiellon määräämistä koskevan vaaran olevan viranomaisen arvioitava asia (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul, 11.V.2011), 264 kohta).

Väliaikaisen lähestymiskiellon määräämistä viranomaisen aloitteesta koskevaa sääntelyä on esityksen perusteluissa (s. 25 ja 74) esitetyn mukaisesti arvioitava se lähtökohta huomioon ottaen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valtion positiivista toimintavelvoitetta koskeva ratkaisukäytäntö on voimassa olevan 11 §:n 2 momentin säätämisen jälkeen kehittynyt tavalla, jossa toimintavelvoitetta ja sen viranomaislähtöisyyttä on korostettu. Edellä todetun mukaisesti mainitussa ratkaisukäytännössä on korostettu sitä, että toimenpide tulee määrätä viran puolesta eikä uhrin aloitteesta ja että viranomaisen toteuttaman asiaa koskevan riskiarvioinnin tulee olla autonomista, kattavaa ja proaktiivista. Edellä käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntöä huomioon ottaen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin ehdotetut muutokset ovat nähdäkseni perusteltuja ja saattavat asiaa koskevan sääntelyn vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ja Istanbulin sopimuksessa asetettuja vaatimuksia. Ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on otettava myös huomioon, että perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta merkityksellinen lähestymiskiellosta annetun lain 11 §:n 3 momentin kieltoon määrättäväksi aiotun ja kiellolla suojattavan henkilön kuulemista koskeva säännös säilyisi nykyisellään, mikä merkitsi kuulemista koskevan sääntelyn soveltumista myös 1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viranomaisaloitteiseen väliaikaisen lähestymiskiellon määräämiseen. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa yhteydessä korostanut kuulemisen olennaista merkitystä oikeusturvatakeena perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn suhteen (PeVL 8/2004 vp, s. 3/II). Kun kuulemista koskevaa sääntelyä ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, ehdotusta ei nähdäkseni voida pitää perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisena, ottaen myös huomioon päätöksen saattamista käräjäoikeuden käsiteltäväksi koskeva lähestymiskieltoa koskevan lain 12 §:n sääntely.

Teknisesti valvottu lähestymiskielto

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 3 a §:ssä säädettäisiin teknisesti valvotusta lähestymiskiellosta. Ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuin voisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta määrätä, että laajennetun lähestymiskielon noudattamista valvotaan teknisin välinein kieltoon määrätyn haltuun annettavilla tai hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmillä, jos tekninen valvonta on välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä se ole kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat (1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentti). Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin tekniseen lähestymiskieltoon määrätyn myötävaikutusvelvollisuudesta. Teknisesti valvottu lähestymiskielto olisi 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan voimassa enintään kuusi kuukautta ja se voitaisiin sanotun lainkohdan 2 momentin mukaan uudistaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. 1. lakiehdotuksen 8 a §:ssä säädettäisiin teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevan ratkaisun sisällöstä ja 15 b §:ssä siitä, miten tekninen valvonta toteutettaisiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut vastaavankaltaista teknisin laittein toteutettua valvontaa koskevaa sääntelyä, jossa on tosin ollut kysymys joko sisällöltään valvonnasta muodostuvasta rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, valvontarangaistuksesta (PeVL 30/2010 vp, s. 5–6), tai rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvästä valvotusta koevapaudesta (PeVL 4/2013 vp, s. 2). Yleisenä lähtökohtana valiokunta edellä mainituissa sääntely-yhteyksissä totesi, että valvontalaitteen kiinnittäminen tuomitun tai vangin ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle merkitsee puuttumista yksilön perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PeVL 30/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunta katsoi, että tällaista puuttumista voitiin mainituissa sääntely-yhteyksissä pitää vähäisenä ja välttämättömänä rangaistuksen luonne huomioon ottaen, minkä vuoksi se ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 30/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II).

On huomattava, että edellä mainitut perustuslakivaliokunnan sähköistä teknistä valvontaa koskevat kannanotot liittyvät rikosoikeudellisen seuraamuksen sisältöön tai täytäntöönpanoon, kun taas lähestymiskielto on luonteeltaan turvaamistoimenpide ja se voidaan määrätä myös muuten kuin tehdyn ja syyksiluetun rikoksen perusteella (ks. myös HE, s. 68). Edellä todetusta huolimatta ja kun teknisesti valvotun lähestymiskielon määrittämisen edellytyksenä olisi henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen eli käytännössä vakavan rikoksen torjuminen, teknistä valvontaa voidaan nähdäkseni vastaavin perustein pitää suhteellisen vähäisenä ja välttämättömänä puuttumisena 1. lakiehdotuksen 3 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, minkä vuoksi ehdotettu sääntelyä voidaan tältä osin pitää perusteiltaan valtiosääntöisesti ongelmattomana.

Lisäksi on huomattava, että ehdotettu teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskeva sääntely sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä edellytyksiä. Ensinnäkin teknisesti valvotun lähestymiskielon määrittäminen on 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentissa asianmukaisesti sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 54) mukaan välttämättömyysvaatimus edellyttäisi yleensä, että tekniseen valvontaan määrättävä olisi syyllistynyt suojattavan henkilön

henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen tai fyysisesti rikkonut lähestymiskieltoa. Tekninen valvonta voitaisiin kuitenkin määrätä myös esimerkiksi silloin, kun kieltoon määrättävän uhkauksista, aiemmista rikoksista tai muusta käyttäytymisestä voidaan päätellä, että kiellolla suojattava on välittömässä vaarassa ja että kieltoon määrättävä ei tulisi kieltoa muuten noudattamaan (HE, s. 54). Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että teknisesti valvottua lähestymiskieltoa ei voida määrätä, jos se on kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet ja muut asiassa ilmenneet seikat. Lisäksi ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja lähestymiskiellon muotojen porrasteisuuden kannalta merkitystä on annettava sille, että teknisesti valvottu lähestymiskielto voidaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi. Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta on huomattava, että teknisesti valvottu lähestymiskielto voi koskea vain lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua laajennettua lähestymiskieltoa eikä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusmuotoista lähestymiskieltoa. Edelleen ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellinen on 1. lakiehdotuksen 15 b §:n 3 momentin säännös hienotunteisuusperiaatteesta teknistä valvontaa toteutettaessa.

Kokonaisuutena arvioiden 1. lakiehdotuksen sisältämä teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskeva sääntely nähdäkseni täyttää perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetettavat oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Ehdotettu sääntely on lisäksi riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta merkitystä on myös sillä, että teknisesti valvotun lähestymiskiellon määräisi 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentin mukaan aina tuomioistuin.

On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on teknisesti toteutettua valvontaa koskevien valvontalaitteiden suhteen vastaavissa sääntely-yhteyksissä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun kotirauhaan ja yksityiselämän suojaan liittyvistä syistä edellyttänyt valvonnassa käytettävän teknisen laitteen olevan sellainen, että se ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua teknistä kuuntelua tai teknistä katselua. Valiokunta on edellyttänyt tällaisen edellytyksen kirjaamista lakiin (PeVL 30/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 4/2013 vp, s. 2/II). Mainitun rajauksen tekemistä on valvontarangaistusta koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I). Kotirauhan piiriin ulottuvaa teknistä kuuntelua tai teknistä katselua koskeva rajausta sisältyy valvontasta koevapaudesta annetun lain (629/2013) 7 §:n 1 momenttiin ja yhdyskuntaseuraamuksista annetun lain (400/2015) 43 §:n 1 momenttiin. Lisäksi on huomattava, että vastaava rajausta sisältyy myös tutkinta-arestiin liittyvää teknistä valvontaa koskevaan pakkokeinolain 2 luvun 12 d §:n 1 momenttiin.

1. lakiehdotus ei sisällä nimenomaista sääntelyä siitä, että teknisessä valvonnassa käytetty laite ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua tai teknistä katselua. Esityksen säätämisyhteisyydestä ja suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa sen sijaan todetaan (s. 69), että lähestymiskiellon tekniseen valvontaan käytettävä valvontalaite ei mahdollistaisi teknistä kuuntelua tai katselua. 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentti on teknistä valvontalaitetta koskien kuitenkin sanamuodoltaan siinä määrin yleinen, että se ei nimenomaisesti sulje pois teknisen kuuntelun tai katselun mahdollistavan laitteen käyttämisen mahdollisuutta. Vaikka esityksen perusteluissa (s. 68–69) todetaan, että teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrättyjä valvottaisiin valvontapannan ja GPS/GNSS-paikannuksen avulla ja että valvonnassa käytettävä valvontalaite ei mahdollistaisi teknistä kuuntelua tai katselua, tämä ei käy ilmi 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentin sanamuodosta. Ehdotetun säännöksen

sanamuoto on tältä osin (” – – valvotaan teknisin välinein kieltoon määrätyn haltuun annettavilla tai hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmillä – –”) muotoiltu valvotusta koevapaudesta annetun lain 7 §:n 1 momenttia ja yhdyskuntaseuraamuksista annetun lain 43 §:n 1 momenttia vastaavasti, jotka kuitenkin sisältävät edellä mainitun teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevan rajauksen. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momenttia olisi perustuslain 10 §:n 1 momenttiin liittyvistä syistä välttämättä täsmennettävä rajauksella, jonka mukaan valvonnassa käytetty tekninen väline ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolain 10 luvun 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua teknistä kuuntelua eikä 10 luvun 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua teknistä katselua.

Ehdotettu rangaistussäätely

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 9 a §:n 2 momentin mukaan rangaistaisiin sitä, joka rikkoo teknisesti valvottua lähestymiskielloa koskevassa ratkaisussa määrättyjä velvollisuuksiaan ja siten estää teknisen valvonnan käyttöönottamisen tai toteutumisen. Kysymys on siitä, että rikoslain lähestymiskiellon rikkomista koskevaa 16 luvun 9 a §:n säännöstä täydennettäisiin tekniseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkomista koskevalla rangaistussäännöksellä. Rangaistavaksi säädettäväksi ehdotetusta teosta voitaisiin tuomita sakkoa tai vankeutta enintään yhdeksi vuodeksi.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 72–73) mukaan ehdotettu rangaistussäätely perustuu painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen, koska ehdotettu uusi rangaistussäätely kytkeytyy vain teknisesti valvotun lähestymiskiellon määrittämisen edellytykset täyttyviin tilanteisiin ja pyrkimyksenä on varmistaa teknisesti valvottuun lähestymiskielloon määrätyn laissa säädetty myötävaikutusvelvollisuus. Lisäksi perustelujen mukaan tavoitetta teknisen valvonnan täytäntöönpanon turvaamisesta ja uhrin suojaamisesta vakavalta hengen tai terveyden vaaralta ei saavutettaisi, jos tekniseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen olisi lievemmin rangaistavaa. Ottaen huomioon edellä mainitun teknisesti valvotun lähestymiskiellon hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä käsitellyn ratkaisukäytännön, ehdotettua rangaistussäätelyä voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Ehdotettua rangaistussäätelyä on lisäksi vielä tarkasteleva perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 1/2021 vp, 5 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatus lausunnot).

2. lakiehdotuksen 16 luvun 9 a §:n 2 momentti saa asiallisen sisältönsä 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentista sekä 8 a §:ssä tarkoitetusta teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevasta ratkaisusta. Sääntelyssä on näin niin sanotun blankorangaistussääntelyn piirteitä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II; alun perin PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellä mainitut edellytykset täyttäväksi edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 21–22). Ehdotettua rangaistussääntelyä on nähdäkseni soveltuvien osien syytä arvioida blankorangaistussääntelylle asetetut edellytykset huomioon ottaen.

On huomattava, että 2. lakiehdotuksen 16 luvun 9 a §:n 2 momentissa ei viitattaisi niihin lähestymiskiellosta annetun lain aineellisiin säännöksiin, joista teon rangaistavuus saa asiallisen sisältönsä. Lähestymiskiellosta annetun lain 17 § sen sijaan sisältää asianmukaisen viittauksen rikoslain 16 luvun 9 a §:ään. Nähdäkseni 2. lakiehdotuksen 16 luvun 9 a §:n 2 momenttiin olisi kuitenkin sisällytettävä viittaukset 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momenttiin ja 8 a §:ään, jotta se täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 15 b §:n 2 momentin mukaan teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätylle on selvitettävä hänen 3 a §:n 2 momentissa tarkoitetut velvollisuutensa. Teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätty olisi 1. lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin mukaan velvollinen myötävaikuttamaan teknisen valvonnan toteutumiseen pitämällä hallussaan tai yllään valvontavälineitä, huolehtimalla niiden pitämisestä toimintakykyisinä sekä käsittelemällä niitä huolellisesti ja noudattamaan niiden käytöstä annettuja Rikosseuraamuslaitoksen ohjeita. Rangaistavan käyttäytymisen ala määrittyisi näin tapauskohtaisesti ja olisi riippuvainen 1. lakiehdotuksen 8 a §:ssä tarkoitetun ratkaisun sisällöstä (ks. myös HE, s. 55 – on tosin huomattava, että lähestymiskiellosta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan lähestymiskieltoasiassa tehtävässä kirjallisessa ratkaisussa on ilmoitettava kiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta). Teko voisi moitittavuudeltaan vaihdella huomattavasti. Kysymys voisi olla esimerkiksi teknisen valvontavälineen irrottamisesta tai tuhoamisesta taikka valvontavälineen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksen ohjeen vastaisesti. Edellä todettu huomioon ottaen olisi nähdäkseni perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä perusteltua, että teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätylle selvitettäisiin hänen 3 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen velvolluuksiensa lisäksi myös niiden rikkomisen rangaistavuus 2. lakiehdotuksen 16 luvun 9 a §:n 2 momentin nojalla. Asiasta olisi myös nähdäkseni perusteltua nimenomaisesti säätää 1. lakiehdotuksen 15 b §:n 2 momentissa.

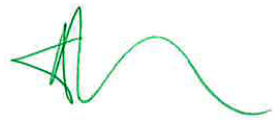
Lapsen asema

Esityksessä ehdotetaan lähestymiskieltoa koskevan lain 3 §:n 4 momentin muuttamista siten, että lähestymiskielto ei koskisi yhteydenottoja, joille on asiallinen peruste ja jotka ovat erityisestä syystä ilmeisen tarpeellisia. Voimassa olevan lain 3 §:n 4 momentin mukaan lähestymiskielto ei koske yhteydenottoja, joille on asiallinen peruste ja jotka ovat ilmeisen tarpeellisia. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on korostaa, että säännöksen perusteella yhteydenotto olisi sallittu vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joita ei ole voitu ottaa huomioon lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi yhteisen lapsen äkillinen sairastuminen (HE, s. 53). Ehdotetun muutoksen taustalla on ennen muuta ratkaisu KKO 2019:50, jossa korostettiin lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 4 momentin koskevan ennalta arvaamattomia tilanteita eikä se sovellu lapsen ja vanhemman välisen säännöllisen yhteydenpidon turvaamiseen lähestymiskiellon voimassaoloaikana (13 kohta). Ennakoitavissa olevista välttämättömistä yhteydenotoista ja niiden toteuttamisesta tulisi tapauskohtaisesti määrätä jo lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa (HE, s. 53 ja HE 41/1998 vp, s. 19/I ja 22/II).

Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) on Suomea koskevassa 2.9.2019 julkaistussa raportissaan pitänyt huolestuttavana, että lähestymiskiellosta sallitaan yksittäisiä poikkeuksia lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 4 momentin nojalla lapsiin liittyvää yhteydenpitoa varten (GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Finland. GREVIO/Inf(2019)9 Finland, 224 kohta; ks. myös HE, s. 30). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sen sijaan ratkaisukäytännössään korostanut lapsen asemaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevana henkilönä, millä on merkitystä arvioitaessa viranomaisen positiivista toimintavelvoitetta ja toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta (Kurt v. Itävalta [GC], 15.6.2021, 163 kohta).

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 9(3) artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Esityksen perusteluissa (s. 30) todetun mukaisesti lähestymiskiellon sisältöä harkittaessa on ensisijaisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun. Voidaan nähdäkseni hyvin perustein kysyä, toteutuuko lapsen etu asianmukaisesti sellaisessa tilanteessa, jossa vanhemman ja lapsen välinen yhteydenpito on jätetty toteutuvaksi lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 4 momentin nojalla. Momentin tarkistaminen esityksessä ehdotetulla tavalla siten, että se ei koske ennakoitavissa olevia yhteydenottoja, on näin nähdäkseni perusteltua ja lapsen edun mukaista, koska lapsen edun mukaisen yhteydenpidon arviointi toteutuu asianmukaisimmin nimenomaan lähestymiskieltoa koskevaa päätöstä arvioitaessa. 1. lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin ehdotettu muutos vastaa nähdäkseni myös sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa näkemystä, jonka mukaan lapsella on *kiellon rajoissa* oikeus pitää yhteyttä ja tavata perheen sisäiseen lähestymiskieltoon määrättyä vanhempaansa (PeVL 8/2004 vp, s. 2/II (kurs. tässä)). Lisäksi on syytä korostaa, että lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa on lähestymiskiellosta annetun lain 8 §:n 2 mukaisesti kiellon sisältöä ja lapseen kohdistuvaa yhteydenpitoa koskevia mahdollisia poikkeuksia arvioitaessa kiinnitettävä perustuslain 6 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12(1) artiklan mukaisesti asianmukaisesti huomiota lapsen mielipiteen selvittämiseen (ks. KKO 2019:50, 34–38 kohta ja HE, s. 18).

Helsingissä 10.11.2022

A handwritten signature in green ink, consisting of a stylized initial 'S' followed by a wavy line.

Sakari Melander
rikosoikeuden professori