

Janne Salminen

10.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi lähestymiskiellosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja tavoitteena parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuutta. Väliaikaisen lähestymiskiellon käytön lisäämiseksi lähestymiskiellosta annettua lakia muutettaisiin siten, että pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttäisi kiellon välitöntä antamista. Lisäksi hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojelemiseksi ehdotetaan, että käyttöön otettaisiin sähköisesti valvottu lähestymiskielto. Tuomioistuimien voisi tietyin edellytyksin päättää, että laajennettuun lähestymiskieltoon liitettäisiin sähköinen valvonta. Sen pitäisi olla 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. Sähköisesti valvottu lähestymiskielto voitaisiin määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi. Jos sähköiseen valvontaan määrittämisen edellytykset yhä täyttyisivät, kielto voitaisiin uudistaa. Uudistettaessa sähköisesti valvottu lähestymiskielto voitaisiin määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta siltä osin kuin kysymys on teknisestä valvonnasta. Siltä osin kuin kysymys on ehdotettavista muutoksista viranomaisen omasta aloitteesta määrättävään lähestymiskieltoon, sääntelyä arvioidaan

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.

5. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen osana (HE 143/2022 vp, s. 66 alkaen) esitetty, esityksen suhdetta perustuslain säännöksiin koskevat käsittelyt ovat asianmukaiset ja hyvällä tasolla. Käsittely hallituksen esityksessä on perusteellista, eikä minulla ole hallituksen esityksessä esiintuotuun nähden merkittäviä lisäyksiä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

6. Perustuslain näkökulmasta esityksen tavoitteet lähestymiskiellon tehokkuuden parantamisesta, lähestymiskiellon rikkomisen vähentämisestä ja erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuuden lisäämisestä ovat hyväksyttäviä myös perusoikeusrajoitusten aiheina perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden valossa arvioituna. Ehdotetut muutokset liittyvät tarkoituksena suojata jokaiselle perustuslain 7 §:ssä turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

7. Esityksellä on myös tärkeä yhteys naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen eli niin sanottuun Istanbulin sopimukseen, johon Suomi on sitoutunut. Esitys liittyy sopimuksen pyrkimykseen turvata jokaiselle, erityisesti naisille, oikeus elää vapaana väkivallasta sekä julkisessa että yksityiselämässä.

8. Sen ohella lähestymiskielloa koskevaa sääntelyä voidaan hahmottaa osana valtion positiivisia toimintavelvoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 2 artikla (oikeus elämään) ja 3 artikla (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto) edellyttävät valtiolta erityisiä toimenpiteitä väkivallan ennalta estämiseksi. Samoin positiivinen toimimisvelvollisuus henkilöiden suojelemiseksi perheväkivallalta voi perustua ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, jossa turvattu yksityiselämän suoja kattaa myös henkilökohtaisen koskemattomuuden. Myös Istanbulin sopimuksen 5 artiklan mukaan sopimusvaltioilla on huolellisuusvelvoite ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat yksityisten henkilöiden väkivallanteot.

9. Lähestymiskielloa koskeva sääntely on tärkein osin säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 8/2004 vp). Osin lainsäädännön tarkistustarpeet johtuvat sitä seuranneella oikeuskehityksellä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä etenkin valtion positiivisen toimintavelvoitteen asianmukaisen toteuttamisen näkökulmasta. Tämä koskee nimenomaan lähestymiskiellon määräämistä viranomaisen aloitteesta tietyissä tilanteissa. Ehdotuksella on pyritty vastaamaan tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtuneen kehitykseen ja Istanbulin sopimuksen vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan PeVL 8/2004 vp katsonut, että sinänsä hyväksyttävä ja perusteltu sääntely tältä osin edellytti sääntelyn soveltamisen oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi täsmennystä. Nyt oma-aloitteisen lähestymiskiellon määräämisen edellytyksiä tarkistettaisiin niin, että tällainen viranomaisaloitteinen lähestymiskiellon määrääminen tulee kysymykseen, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista. Hallituksen esityksessä on katsottu, että säännöstä sovellettaisiin olosuhteissa, joissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut valtiolle syntyvän positiivisen toimimisvelvollisuuden henkilöiden suojelemiseksi perheväkivallalta. Arvio-

ni mukaan tämä uusi, aikaisempaan nähden väljemmäksi tarkistettu edellytys, täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset myöhempi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen.

10. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeisin kysymyksenasettelu hallituksen esityksessä liittyy kuitenkin arvioni mukaan lähestymiskieltoon tietyissä tilanteissa liitettäväksi ehdotettavaan sähköiseen valvontaan.

11. Ehdotuksen mukaan (laki lähestymiskiellosta annetun lain muuttamisesta 3 a §)

”[t]uomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta määrätä, että laajennetun lähestymiskielton noudattamista valvotaan teknisillä välineillä kieltoon määrätyn haltuun annettavilla tai hänen yllensä ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmillä (*teknisesti valvottu lähestymiskielto*), jos tekninen valvonta on välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapautteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä se ole kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat.

Teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätty on velvollinen myötävaikuttamaan teknisen valvonnan käyttöönottamiseen ja 1 momentissa tarkoitettujen valvonnassa käytettävien välineiden kiinnittämiseen pysymällä tuomioistuimen istuntopaikassa istunnon jälkeen tapahtuvaa välineiden kiinnittämistä varten tai saapumalla myöhemmin tapahtuvaan välineiden kiinnittämiseen sekä sallimalla niiden kiinnittämisen. Teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätty on velvollinen myötävaikuttamaan teknisen valvonnan toteutumiseen pitämällä hallussaan tai yllään valvonnassa käytettäviä välineitä, huolehtimalla niiden pitämisestä toimintakykyisinä sekä käsittelemällä niitä huolellisesti ja noudattamalla niiden käytöstä annettuja Rikosseuraamuslaitoksen ohjeita.”

12. Vastaavan kaltaista teknistä sähköistä valvontaa sisältyy voimassa olevaan oikeuteen ainakin pakkokeinolain 2 luvussa säädettyyn tutkinta-arestiin ja 5 luvussa säädettyyn tehostettuun matkustuskieltoon. Valvottua koevapautta koskevassa sääntelyssä on teknistä valvontaa. Samoin valvontarangaistukseen liittyy teknistä valvontaa.

13. Valvontarangaistukseen liittyvän teknisen valvonnan sääntely on toteutettu perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella. Sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 30/2010 vp on arvioitu, että valvontalaitteen kiinnittämällä tuomitun ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle puututaan hänen perustuslain 7.3 §:ssä turvattuun henkilökohdaiseen koskemattomuuteensa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaista ”puuttumista voidaan tässä yhteydessä pitää kuitenkin niin vähäisenä ja välttämättömänä rangaistuksen luonne huomioon ottaen, että se ei sinänsä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, jos laite asennetaan tuomitun ylle.” Puolestaan perustuslain 10.1 §:ssä taattu kotirauhan ja yksityiselämän suoja - erityisesti perheenjäsenten osalta - edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan taas sitä, että ”teknisen laitteen olevan sellainen, että se ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa, pakkokeinolain 5 a luvun 1 §:ssä tarkoitettua teknistä kuuntelua tai teknistä katselua”. Tämän perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toteutuvan säädösperustaisesti. (PeVL 30/2010 vp)

14. Vastaavasti myöhemmin valvottua koevapautta koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta sovelsi samaa kriteeristöä valvonnan arviointiin. Valvottua koevapautta koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 4/2013 vp.

15. Valiokunnan kyseisen lausunnon PeVL 4/2013 vp mukaan

Koevapauteen sijoitettua ja toimeenpanosuunnitelman noudattamista valvotaan 7 §:n 1 momentin mukaan sijoitetun asuntoon asennettavilla, hänen haltuunsa annettavilla taikka hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä. Samanlaisilla teknisillä välineillä voidaan 4. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla valvoa myös vankia, joka tekee työtä, osallistuu työharjoitteluun, opiskelee tai osallistuu toimintaan vankilan ulkopuolella, sekä vankia, joka on sijoitettu vankilan ulkopuoliseen laitokseen. Sääntely ei ole perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta ongelmallinen. Tällaista puuttumista voidaan tässä yhteydessä pitää vähäisenä ja välttämättömänä rangaistuksen täytäntöönpanon luonne huomioon ottaen (PeVL 30/2010 vp, s. 5/II).

Ehdotus ei ole myöskään ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus kotirauhan ja yksityiselämän suojan kannalta, koska valvonnassa käytettävä tekninen väline ei 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perusteella saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 1 §:ssä tarkoitettua teknistä kuuntelua eikä teknistä katselua (ks. PeVL 30/2010 vp, s. 5/II).

16. Mainituista lausunnoista käy ilmi, mihin seikkoihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt arvioinnissaan huomiota sääntelyä arvioidessaan. Sekä PeVL 4/2013 vp että PeVL 30/2010 vp koskevat toki rangaistuksia, mutta samantapaista sääntelymallia on sovellettu myös mainitsemiini pakkokeinoihin pakkokeinolain viitekehyksessä. Lähestymiskiellon tapauksessa sääntelyllä puututtaisiin sellaistenkin henkilöiden yksityiselämän suojaan, joita ei ole välttämättä tuomittu rikoksesta, mikä on myös valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä huomioon arvoista.

17. Ehdotettu tekninen valvonta voisi liittyä laajennettuun lähestymiskieltoon. Siinä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan kysymys siitä, että lähestymiskieltoon on sisällytetty myös kieltä oleskella jollakin tietyllä erikseen määrättyllä alueella, kuten suojattavan henkilön vakituisen asunnon tai työpaikan läheisyydessä. Ehdotuksessa teknisen valvonnan määräämisen edellytyksenä olisi sen välttämättömyys henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä sitä pidettäisi kohtuuttomana ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat. Tämä itsessään asettaa tekniseen valvontaan määräämisen edellytykset suhteellisen korkealle. Se ei myöskään liity ehdotetun sääntelyn perusteella kaikkiin laajennettuihin lähestymiskieltoihin, vaan edellytykset arvioidaan erikseen.

18. Sääntelyn arvioimisen kannalta on huomattava myös, että tekninen valvonta itsessään ei laajenna mitenkään lähestymiskiellon laajuutta. Liikkumisvapauden rajoitus sinänsä olisi alueellisesti sama pohjalla olevan laajennetun lähestymiskiellonkin. Sen lisäksi kuitenkin teknisesti valvonnassa kerättäisiin lähestymiskieltoon määrätyn liikkumisesta tietoa, ja kieltoon määrätty olisi velvollinen myötävaikuttamaan sähköisen valvonnan käyttöönottamiseen ja valvontalaitteiden kiinnittämiseen sekä myötävaikuttamaan sähköisen valvonnan toteutumiseen. Tekniseen valvontaan liittyisi ehdotetun mukaisesti määräaikaisuus ja siitä uudelleen

päätettäessä määräaika olisi lisäksi lyhyempi (ensin enintään kuudeksi kuukaudeksi ja se voitaisiin uudistaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan).

19. Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntelytapa täyttäisi perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta samankaltaista teknistä valvontaa koskeneissa sääntely-yhteyksissä esittämät vaatimukset. Muutenkin arvioin hallituksen esityksessä ilmenevin perustein ehdotetun sääntelyn täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytykset tältä osin.

20. Sitä osin kuin ehdotettu sääntely lisäksi vaikuttaa henkilötietojen suojaan, ollaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Tiedot teknisesti valvottavan henkilön liikkumisesta ja sijainnista kuuluvat suojattavien henkilötietoihin. Tällaisten tietojen käsittely ja kerääminen puuttuvat ihmisen yksityiselämän suojaan. Havaintojeni mukaan hallituksen esityksessä selostetaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöä tältä osin asianmukaisesti ja tehdään siitä ehdotettavan sääntelyn kannalta oikeat johtopäätökset, joita myös lakiehdotus ilmentää. Minulla ei tältä osin lisättävää hallituksen esityksessä jo selostettuun.

21. Näin ollen lakiehdotukset voidaan käsitykseni mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.