

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi lähestymiskiellosta an-
netun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain
21 luvun 17 §:n kumoamisesta**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lähestymiskiellosta annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 21 luvun 17 §:n kumoamisesta (HE 144/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lähestymiskiellosta annettuun lakiin lisättäväksi säännökset perheen sisäisestä lähestymiskiellosta. Tarkoitus on mahdollistaa lain soveltaminen myös silloin, kun kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa asunnossa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämisen edellytyksistä ja enimmäiskestosta samoin kuin väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisestä. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi rikoslain 21 luvun 17 §:n kumoamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslaissa turvattujen liikkumisvapauden, omaisuuden suojan, yksityiselämän suojan sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden kannalta. Lisäksi perusteluissa kiinnitetään huomiota julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyihin tehtäviin edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Esityksen mukaan lakiehdotukset ovat sopuinnossa perustuslain kanssa ja ne voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska kysymys kuitenkin on eräänlaisesta perusoikeuksien kollisiosta, hallitus on pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perheen sisäinen lähestymiskielto. Sääntelyllä puututaan perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan ja 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen sekä 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Ehdotus on merkityksellinen myös oikeutta asuntoon koskevan perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta.

Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Lähestymiskielto voidaan 1 §:n 2 momentin perusteella määrätä vain henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan torjumiseksi, jos kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat vakituisesti samassa asunnossa. Sääntelyllä suojataan jokaiselle perustuslain 7 §:ssä turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhaa. Ehdotus toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädettyä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Ehdotus täyttää perusoikeuksia rajoittavaan sääntelyyn kohdistuvat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden samoin kuin oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kiellon määräämisen edellytyksenä 2 §:n 2 momentin mukaan on, ettei kielto ole kohtuuton, kun otetaan huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, samassa asunnossa asuvien henkilöiden olosuhteet ja muut asiassa ilmenneet seikat. Edellytyksiä arvioitaessa on 2 a §:n perusteella otettava asiaan osallisten olosuhteiden lisäksi huomioon jo tapahtuneen rikoksen tai häirinnän laatu ja toistuvuus sekä todennäköisyys häirinnän jatkamisesta tai itsensä uhatuksi tuntevaan henkilöön kohdistuvan rikoksen tekemisestä. Kielto voidaan 7 §:n 1 momentin nojalla määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi ja se voidaan 2 momentin perusteella uudistaa enintään yhtä pitkäksi ajaksi.

Sääntely ei näiltä osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta painottaa, että lähestymiskiellon määräämistä arvioitaessa

kiinnitetään asianmukaisesti huomiota kiellon luonteeseen paitsi itsensä uhatuksi tuntevan henkilön perusoikeuksia suojaavana myös kieltoon määrättävänä olevan henkilön perusoikeuksia rajoittavana toimenä. Lähestymiskiellon määräämisen edellytyksenä tulee olla perustelluja syitä ja todennäköisyys sille, että kiellon määräämättä jättäminen johtaisi laissa tarkoitettuun rikokseen. Sen vuoksi valiokunta korostaa ratkaisun huolellisen perustelemisen merkitystä sekä sitä, että oikeasuhtaisuuden vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon lähestymiskiellon voimassaoloajasta ja kiellon mahdollisesta uudistamisesta päätettäessä. On lisäksi huomattava, ettei perheen sisäinen lähestymiskielto kohdistu kieltoon määrätyn oikeuteen olla yhteydessä muihin samassa asunnossa vakituisesti asuviin kuin niihin, joiden suojaksi kielto on yksilöllisesti määrätty. Vastaavasti esimerkiksi lapsella on kiellon rajoissa oikeus pitää yhteyttä ja tavata perheen sisäiseen lähestymiskielltoon määrättyä vanhempaansa.

Perheen sisäiseen lähestymiskielltoon julkisen vallan toimesta määrätty voi kiellon seurauksena joutua ainakin tilapäisesti asunnottomuuden uhan alaiseksi. Tämä on jossain määrin pulmallista perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta, koska sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon.

Lähestymiskielltoon määräämisen edellytyksenä ei ole, että kieltoon määrättävällä on käytettävissä asunto kiellon voimassaoloaikana. Paikkakuntaakohtaisesti tulee esityksen perustelujen mukaan kuitenkin huolehtia siitä, että kiellon määräävällä viranomaisella on tarvittavat tiedot voidakseen ohjata kieltoon määrätyn hakemaan tarvittaessa apua asumisen järjestämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että tästä ohjaustehtävästä lisätään lakiin nimenomainen säännös.

Väliaikainen lähestymiskielto. Väliaikaisesta lähestymiskiellosta päättää 11 §:n perusteella pidättämiseen oikeutettu virkamies tai tuomioistuimien. Virkamies voi määrätä kiellon myös viran puolesta, jos kiellon tarve on ilmeinen. Kiel-

toon määrättäväksi vaaditulle ja sillä suojattavalle henkilölle on varattava tilaisuus tulla kuuluksi. Asia voidaan kuitenkin 3 momentin perusteella ratkaista asiaan osallisia kuulematta, jos pyyntö on ilmeisen perusteeton tai jos asia ei laatunsa vuoksi siedä viivytystä taikka jos kieltöön määrättäväksi vaadittua ei tavoiteta. Päätökseen väliaikaisesta lähestymiskiellosta ei saa erikseen hakea muutosta. Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on lain voimassa olevan 12 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin saatettava päätöksensä toimivaltaisen kärjäoikeuden käsiteltäväksi viivymättä ja viimeistään kolmen vuorokauden kuluttua päätöksestä. Väliaikaista lähestymiskielloa on noudatettava heti, jollei asiaa käsittelevä tuomioistuin toisin määrää. Asian käsittelystä kärjäoikeudessa ehdotetaan säädettäväksi uudessa 12 a §:ssä.

Sääntelyä sovelletaan myös perheen sisäiseen lähestymiskielloon. Tarkoitus on mahdollistaa lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta sellaisissa tilanteissa, joissa suojan tarpeessa selvästi oleva henkilö ei esimerkiksi kykene tai uskalla pyytää kiellon määräämistä. Tavoite sinänsä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja perusteltu. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että virkamiehen määräämä lähestymiskiello on viivymättä saatettava tuomioistuimen tutkittavaksi. Ehdotus on kuitenkin sanamuodoltaan väljä. Siitä ei valiokunnan mielestä käy riittävästi ilmi vaatimus toimenpiteen oikeasuhtaisesta käyttämisestä. Siksi 11 §:n 2 momenttia tulee täsmentää niin, että laista ilmenevänä erityisenä edellytyksenä perheen sisäisen lähestymiskiellon väliaikaiselle määräämiselle viran puolesta on henkilön välitön ja ilmeinen tarve tulla kiellon avulla suojelluksi. Lisäksi kiellon määrääminen on rajattava lakiin otettavalla säännöksellä niihin olosuhteisiin, joissa suojeltava henkilö ei esimerkiksi kykene tai uskalla pyytää kiellon määräämistä. Sääntelyn tällainen täsmentäminen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain oikeusturvasäännösten kannalta. Perustus-

lain 21 §:n 2 momentissa edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla. Momentissa olevan maininnan mukaan oikeus tulla kuulluksi sisältyy näihin takeisiin, joiden yksityiskohtaiset järjestelyt samoin kuin niihin mahdollisesti tehtävät rajoitukset ja vähäiset poikkeukset ovat lailla säänneltävissä. Lainsäädännöllä ei toisaalta saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 12/2002 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuulemismahdollisuuden varaamista varsin olennaisena oikeusturvan takeena, josta voidaan poiketa vain hyvin painavista syistä. Konkurssimenettelyn sääntely-yhteydessä valiokunta piti henkilön pysyttelemistä tavoittamattomissa tällaisena perusteena, mutta katsoi, että käsittelyn kiireellisyys ei ollut asianmukainen peruste (PeVL 13/2003 vp, s. 5/II).

Perheen sisäiseen lähestymiskielloon määräämisessä on kysymys merkittävästä puuttumisesta henkilön useisiin perusoikeuksiin. Oikeusturvan olennaisiin takeisiin sisältyvästä kuulemismahdollisuuden varaamisesta ei sen vuoksi tule voida tällaisen toimenpiteen yhteydessä poiketa lainkaan. Kuulemismahdollisuuden varaamisen tulee siten olla edellytys sille, että lähestymiskiellon määräämistä koskeva asia voidaan kuitenkin ratkaista asianomaista kuulematta hänen esimerkiksi pysytellessä tavoittamattomissa tai jättäessä kuulemismahdollisuuden käyttämättä. Näin ymmärrettynä ehdotus ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyä on kuitenkin aiheellista pyrkiä vielä selkeyttämään perheen sisäisen lähestymiskiellon väliaikaiseen määräämiseen liittyvän menettelyn osalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 11 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 8/2004 vp — HE 144/2003 vp

Helsingissä 1 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Miapetra Kumpula /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Henrik Lax /r	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.