OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen

Välivastine

26.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä välivastinetta lakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista hallituksen esityksestä lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/2022 vp). Oikeusministeriö esittää välivastineenaan kunnioittaen seuraavan.

1 Yleistä

Lausunnoissa suhtaudutaan esityksessä ehdotettuihin muutoksiin pääosin myönteisesti. Ehdotuksia pidetään kannatettavina ja tarpeellisina lähestymiskiellon tehostamiseksi ja uhrin turvallisuuden parantamiseksi.

Jäljempänä kommentoidaan asiantuntijoiden lausuntoihin sisältyviä muutosehdotuksia ja yksityiskohtaisia huomautuksia.

2 Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viranomaisen aloitteesta

Esityksessä ehdotetaan lähestymiskiellosta annetun lain (lähestymiskieltolaki) 11 §:n 2 momentin muuttamista siten, että väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viranomaisen omasta aloitteesta ei enää edellyttäisi, että kiellolla suojattava henkilö ei itse kykene kieltoa hakemaan. Ehdotettu momentti kuuluu:

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

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

Voimassa olevan momentti 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*.”

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että ehdotuksen tavoitteena on edistää käytäntöä, jossa uhrin suojelemisen sitä edellyttäessä poliisi määrää väliaikaisen lähestymiskiellon omasta aloitteestaan ja toimii silloin myös lähestymiskiellon hakijana käräjäoikeudessa. Viranomaisaloitteisesti määrätyt lähestymiskiellot saattavat olla erityisen alttiita sille käytännössä esiintyvälle ongelmalle, ettei suojattava henkilö, usein ongelmallisen parisuhteen toinen osapuoli, välttämättä pyri johdonmukaisesti edistämään edes itse hakemansa lähestymiskiellon noudattamista. Viranomaisaloitteisten tahdonvastaisten lähestymiskieltojen määrääminen ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan kannaltakaan aina liene ongelmatonta, jos osapuolet syystä tai toisesta ajautuvat jatkamaan väkivaltaista parisuhdetta viranomaisten toimenpiteistä välittämättä.

Sisäministeriö katsoo, että lähestymiskieltolain 11 §:n 2 momentti tulisi yhä säilyttää ”*voi määrätä*” –muotoisena. Väliaikaisen lähestymiskiellon harkinnanvaraisuus ei heikentäisi suojan saantia, mutta jättäisi poliisille mahdollisuuden harkita väliaikaista lähestymiskieltoa niiden käytännön tilanteiden varalta, joissa lähestymiskielto ei ole tarkoituksenmukainen. Vakavimpien rikoksien, kuten henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikoksien tai lähisuhdeväkivallan uhatessa on selvää, että poliisin tulee ryhtyä omasta aloitteestaan heti toimiin väliaikaiseen lähestymiskiellon määräämiseksi muiden suojatoimien lisäksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on korostettu valtiolta aktiivisia toimia hengen ja terveyden suojaamiseksi. Valtion positiivisen toimimisvelvollisuuden mukaan valtion on toimittava tilanteessa, jossa henkilön henki on vaarassa. Yleensä tällöin puhutaan todellisesta ja välittömästä (vakavan) väkivallan vaarasta. Vaihtoehtoisesti väliaikainen lähestymiskielto voitaisiin sitoa hengen ja terveyden vaaraan määrittämällä suojan tarve esimerkiksi siten, että ”kiellolla suojattavan henkilön *hengen ja terveyden* suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.”

Sisäministeriön mukaan lähestymiskieltolain 11 §:n 2 momentin muuttaminen velvoittavaan muotoon voisi johtaa lähestymiskiellon rikosten kattavuuden takia ennakoimattomiin vaikutuksiin, jotka näkyisivät työmäärän lisäyksenä poliisille esitutkinnassa. Momentin velvoittavaan muotoon muuttamisesta poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei ole esityksessä huomioitu.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että ehdotettu säännös väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisestä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen omasta aloitteesta perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan valtion positiivinen toimimisvelvollisuus edellyttää valtiolta ennalta estäviä toimia yksilön hengen ja fyysisen koskemattomuuden turvaamiseksi.

Positiivinen toimimisvelvollisuus syntyy, jos viranomaiset tiesivät tai heidän olisi pitänyt tietää yksilöä uhanneesta todellisesta ja välittömästä hengen ja terveyden vaarasta, mutta he laiminlöivät ryhtyä toimivallassaan oleviin riskiltä välttymiseksi tarpeellisiin kohtuullisiin toimenpiteisiin. Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että valtiolla on korostunut velvollisuus suojella haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, kuten lapsia ja perheväkivallan uhreja. Säännös vastaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia valtion positiivisesta toimimisvelvollisuudesta ja säännöstä olisi tulkittava ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti. (HE s. 56)

Kuten säännöksen perusteluissa (HE s. 56) todetaan, pidättämiseen oikeutetun virkamiehen olisi määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan tilanteessa, jossa riskiarvion perusteella on selvää, että henkilöä uhkaa vakavan väkivallan vaara, jolta lähestymiskielto voi häntä suojata. Lisäksi edellytyksenä väliaikaisen lähestymiskiellon määräämiselle viranomaisen omasta aloitteesta olisi, että kyse on akuutista tilanteesta, jossa henkilön suojaaminen edellyttäisi kiellon välitöntä antamista.

Voimassa olevan säännöksen säätämisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat valtion positiivista toimimisvelvollisuutta henkilöiden suojelemiseksi perhe- tai parisuhdeväkivallalta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä on selostettu tarkemmin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (HE s. 66-67). Apulaisoikeuskanslerin lausunnon johdosta säännös on esityksen jatkovalmistelussa muutettu velvoittavaan muotoon. Sanamuodon muuttamisen tarkoituksena on ollut ottaa huomioon ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtunut kehitys ja Istanbulin sopimuksen vaatimukset. Oikeusministeriö ottaa tarkemmin kantaa ehdotukseen säännöksen sanamuodon tarkentamisesta sen jälkeen, kun on saatu perustuslakivaliokunnan lausunto.

3 Tukipalveluihin ohjaaminen

Sisäministeriö ehdottaa, että kieltoon määrätyn ohjaamista tukipalveluihin koskevaan uuteen lähestymiskieltolain 11 a §:n 2 momenttiin lisättäisiin ”mahdollisuuksien mukaan”, koska momentti on velvoittavassa muodossa ja päätös väliaikaisesta lähestymiskiellosta voidaan tehdä poikkeuksellisesti 11 §:n 3 momentin mukaisesti henkilöä kuulematta, jos henkilöä ei tavoiteta. Näissä tilanteissa ilmoittaminen voi osoittautua käytännössä vaikeaksi. Vastaavaa velvoitetta ei ole myöskään esitutkintalain puolella. Lisäksi huomioitavaa on, että väkivallan tekijöille tarkoitettuja tukipalveluita on saatavilla alueilla vaihtelevasti. Muita kuin väkivallan katkaisemiseksi tarkoitettuja tukipalveluja on melko vähän ja usein niitä järjestetään hankerahoituksella. Edellä olevasta huolimatta, tekijöille osoitetut tukipalvelut ja erityisesti niihin ohjaaminen, ovat äärimmäisen tärkeitä yleisesti edistettäviä tavoitteita väkivaltakäyttäytymisen ehkäisemiseksi tai käytöksen katkaisemiseksi.

Naisjärjestöjen Keskusliiton mukaan lain tasolle esitetty velvoite välittää väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattavan tiedot hänen suostumuksellaan tukipalveluihin on erittäin kannatettava parannus. Liitto kuitenkin katsoo, että poliisilla tai moniammatillisella ryhmällä tulee olla velvollisuus ohjata palveluihin myös silloin, kun uhri itse hakee lähestymiskieltoa. Palveluohjaamisen lisäksi myös parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin ja tuen moniammatillinen MARAK-toimintamalli tulisi laajentaa valtakunnalliseksi ja lakisääteiseksi. Väkivallan tekijöille

tarkoitettujen katkaisuohjelmien alueellinen kattavuus ja saatavuus sekä laatu ja vaikuttavuus tulisi varmistaa nykyistä paremmin.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoksen uhrin palveluihin ohjaamisen osalta ehdotettu lähestymiskieltolain 11 a §:n 1 momentin säännös täydentää voimassa olevaa esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin säännöstä asianomistajan ohjaamisesta tukipalveluihin. Esitutkintaviranomaisella on jo nykyisin velvollisuus ohjata asianomistaja tukipalveluihin, jos hänen esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa taikka rikoksen luonne tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyttävät. Lähisuhdeväkivallan uhrin osalta ennakko-oletuksena on, että hän on erityisen suojelun tarpeessa (ks. HE s. 26). Jo voimassa oleva lainsäädäntö sisältää siten säännöksen, jonka nojalla esitutkintaviranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus ohjata lähisuhdeväkivallan uhri tukipalveluihin eikä lainsäädännön täydentämiseen tältä osin ole tarvetta.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna lähestymiskieltolain täydentämistä säännöksellä kiellolla suojattavan ohjaamisesta tukipalveluihin, jotta varmistettaisiin, että suojattava henkilö ohjattaisiin tukipalveluihin aina, kun poliisi määrää väliaikaisen lähestymiskiellon. Lisäksi edellä mainittu esitutkintalain säännös tukipalveluihin ohjaamisesta ei kata tilanteita, joissa väliaikainen lähestymiskielto määrätään rikoksen uhan perusteella.

Lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnin osalta oikeusministeriö toteaa, että Euroopan komissio on 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta. Direktiiviehdotus sisältää muun ohella säännöksiä moniammatillisessa yhteistyössä tehtävästä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnista. Tarvetta moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle on sen vuoksi tarkoituksenmukaista arvioida direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Ehdotetun kieltoon määrätyn ohjaamista tukipaveluihin koskevan säännöksen (lähestymiskieltolain 11 a §:n 2 momentti) sanamuodossa on otettu huomioon, että väkivallan tekijöille tarkoitettuja tukipaveluja ei ole tällä hetkellä kattavasti koko maassa. Sen vuoksi säännös on muotoiltu niin, että poliisin tai syyttäjän olisi ilmoitettava väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätylle *saatavilla olevista* tukipalveluista.

4 Avustaja

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen mukaan lähestymiskieltoasian hakijalle voitaisiin määrätä avustaja vain sellaisessa lähestymiskieltoasiassa, jossa hakemuksen perusteena on vakava henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistunut rikos. Pelkkä muu vakava häirintä tai ainoastaan rauhaan kohdistuvat rikokset hakemuksen perusteena eivät siis riittäisi avustajan saamiseen. Eduskunnan oikeusasiamies ei ole vakuuttunut siitä, että ehdotettu lähestymiskieltohakemuksen perusteeseen liittyvä rajaus on välttämätön. **Ensi- ja turvakotien liiton** mukaan säännöksen sanamuodon lieventäminen niin, avustaja voidaan määrätä myös muissa kuin kaikkein vakavimmissa tapauksissa, olisi perusteltua. **Naisjärjestöjen Keskusliitto** pitää ehdotusta

tärkeänä ja kannatettavana parannuksena uhrin asemaan, joka ei kuitenkaan takaa oikeudellisen avun saatavuutta kaikissa tilanteissa, joissa lähestymiskieltoa haetaan. Liiton mukaan onkin tärkeää varmistaa, että kynnys oikeudellisen avun saamiseen ei nouse liian korkeaksi ja että apua on mahdollista saada silloin, kun sille on tarve. **Professori Johanna Niemi** toteaa, että ehdotetussa hakijalle määrättävää avustajaa koskevassa säännöksessä on tarkkaan ottaen kysymys siitä, että lähestymiskieltoa haetaan sillä perusteella, että on syytä epäillä, että on tapahtunut rikos. Vaikka avustajan saaminen kaikkiin lähestymiskieltohakemuksiin on taloudellinen kysymys, Niemi siitä huolimatta toivoisi, että avustajan määräämisessä kiinnitettäisiin huomiota myös uhka-arvioon, ei vain rikosepäilyyn.

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri katsoo, että ehdotetun valtion varoista määrättävän avustajan määräämisen tulisi rajoittua aidosti vakaviin tilanteisiin ja avustajan tarpeeseen, jotta järjestelmää ei käytetä väärin eikä hakemuksia tule vireille liian vähäisin perustein, kun kuluriskiä ei ole.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusapulain nojalla sekä lähetymiskiellon hakija että se, jota vastaan kieltoa pyydetään, voi saada oikeusapua ja avustajan lähestymiskieltoasian käsittelyä varten kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusapua annetaan kuitenkin vain henkilölle, joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan asian hoitamisen vaatimia menoja. (HE s. 16 ja 28).

Voimassa olevan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (jäljempänä rikosoikeudenkäyntilaki) 2 luvun 1 a §:n 3 kohdan nojalla tuomioistuin voi määrätä asianomistajalle oikeudenkäyntiavustajan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa rikosta koskevassa asiassa, jos sitä rikoksen vakavuus, asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että näissä tilanteissa, joissa uhrilla on erityinen tarve avustajan saamiseen rikosasiaa varten, hänelle voitaisiin määrätä avustaja myös lähestymiskiellon hakemista varten taloudellisesta asemastaan riippumatta. Ehdotetussa lähestymiskieltolain 14 a §:n 1 momentissa edellytykset avustajan määräämiselle vastaisivat rikosoikeudenkäyntilain 2 luvun 1 a §:n 3 kohtaa.

Oikeuskäytännön perusteella (KKO 2021:78, ks. HE s. 28-29) on selvää, että lähestymiskiellon hakijalle ei voida rikosoikeudenkäyntilain 2 luvun 1 a §:n nojalla määrätä avustajaa lähestymiskieltoasiassa. Jotta lähestymiskiellon hakijalla olisi oikeus avustajaan lähestymiskieltoasiassa taloudellisesta asemastaan riippumatta, lainsäädäntöä tulisi tältä osin täydentää.

Lähestymiskieltoasioissa pääsääntö on, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Valtion varoista lähestymiskiellon hakijalle maksettu palkkio jäisi siten pääsääntöisesti valtion vahingoksi riippumatta siitä, hyväksytäänkö vai hylätäänkö hakemus. Säännöksen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin tilanteisiin, joissa lähestymiskieltoa haetaan, todennäköisesti johtaisi perusteettomasti tai vähäisellä harkinnalla tehtyjen hakemusten lisääntymiseen.

Säännöksen sanamuotoa voitaisiin kuitenkin selventää esimerkiksi professori Niemen esittämällä tavalla niin, että hakemuksen perusteena ei ole rikos, vaan

epäilty rikos. Ehdotetun lähestymiskieltolain 14 a §:n 1 momentti voisi siten kuulua:

> Tuomioistuin voi määrätä avustajan lähestymiskiellon hakijalle tai sille, jota kiellolla on tarkoitus suojata, jos hän ei ole hakija, jos hakemuksen perusteena on **epäily** kiellolla suojattavan henkeen, terveyteen tai vapauteen **kohdistuneesta rikoksesta** ja sitä **epäillyn** rikoksen vakavuus, kiellolla suojattavan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna.

5 Oikeudenkäyntimaksu

Miesjärjestöjen keskusliitto ry ei kannata lähestymiskieltoasioiden muuttamista maksuttomiksi. Liitto katsoo, että perusteettomien lähestymiskieltojen muuttaminen seurauksettomiksi lähestymiskiellon hakijalle lisää perusteettomien hakemusten määrää. Tätä pitäisi välttää juuri niillä perusteilla, joilla asiasta päätettiin 2015 (HE 29/2015 vp). Erotilanteissa saatetaan käyttää yhteiskunnan tarjoamia palveluja toisen osapuolen vahingoittamiseksi ja mustamaalaamiseksi. Lähestymiskieltohakemusten muuttaminen kategorisesti seuraamuksettomiksi tuo lisävälineitä perusteettomaan oman edun tavoitteluun, jota mahdollisuutta voidaan olettaa kasvavasti käytettävän.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyään lähestymiskiellon hakeminen on maksutonta, jos hakemus hyväksytään. Tuomioistuinmaksulakia muutettaisiin niin, että jatkossa lähestymiskieltoasiat olisivat aina maksuttomia. Lähestymiskiellon hakijalta ei perittäisi maksua silloinkaan, kun hakemus hylätään tai asia jää sillensä. Kun lähestymiskieltoasiat muutettiin maksullisiksi vuoden 2016 alusta, tavoitteena oli lain esitöiden mukaan edistää harkintaa lähestymiskieltoa haettaessa ja vähentää kiusantekomielessä tehtyjä hakemuksia, jollaisia saattoi liittyä esimerkiksi huoltajuusriitoihin (HE 29/2015 vp s. 29). Kuten lakivaliokunta tuolloin totesi, tarkoituksena ei kuitenkaan ollut nostaa kynnystä lähestymiskiellon hakemiseen tapauksissa, joissa hakijan henki tai terveys oli uhattuna (LaVM 2/2015 vp s. 4).

Tilastojen mukaan maksun voimaantulon jälkeen hyväksyttyjen lähestymiskieltohakemusten määrä on selvästi laskenut. Vuonna 2021 hyväksyttyjen lähestymiskieltohakemusten määrä oli jonkin verran yli 600, kun vuosina 2012−2015 niiden määrä oli ollut noin 1 200−1 400 vuodessa. Lähisuhdeväkivallan tai siihen liittyvien kotihälytysten määrä ei ole tänä aikana kuitenkaan vähentynyt. Voidaan siten päätellä, että merkittävä määrä lähisuhdeväkivallan uhreja on jättänyt hakematta lähestymiskieltoa lähestymiskiellon hakemiseen liittyvän taloudellisen riskin vuoksi. Maksu ei siten ole vähentänyt ainoastaan vähäisellä harkinnalla tehtyjen hakemusten määrää, vaan kynnys lähestymiskiellon hakemiseen on tosiasiassa noussut myös niissä tapauksissa, joissa lähestymiskiellolle olisi ollut tarve. Oikeusministeriö pitää lähestymiskieltoasioiden muuttamista maksuttomiksi perusteltuna, koska on tärkeää, ettei maksu (270 euroa) muodostu esteeksi lähestymiskiellon hakemiselle tilanteessa, jossa lähestymiskielto olisi uhrin suojaamiseksi tarpeen.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että perusteettomiin, kiusantekomielessä tehtyihin lähestymiskieltohakemuksiin voidaan puuttua voimassa olevalla lähestymiskieltolain säännöksellä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Lain 14 §:n mukaan asian hävinnyt osapuoli voidaan painavista syistä velvoittaa korvaamaan vastapuolen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut osaksi tai kokonaan. Säännöstä voidaan soveltaa muun muassa silloin, kun on selvää, että lähestymiskieltoa haetaan ainoastaan kiusantekomielessä.

6 Yhteydenottoja koskevan poikkeussäännöksen tarkentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että lähestymiskieltolain 3 §:n 4 momentin poikkeussäännöstä lähestymiskiellon voimassaolon aikana tapahtuvista tarpeellisista yhteydenotoista tarkennettaisiin siten, että yhteydenotto olisi sallittu vain erityisestä syystä. Momentin sanamuoto kuuluisi:

> ”Lähestymiskielto ei koske yhteydenottoja, joille on asiallinen peruste ja jotka ovat *erityisestä syystä* ilmeisen tarpeellisia.”

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että sanamuodon tarkentamisella tarkoitettaisiin säännöskohtaisten perustelujen (s. 53) mukaan korostaa sitä, että tarpeellinen ja asiallinen yhteydenotto olisi sallittu vain poikkeuksellisessa tilanteessa, jota ei ole voitu ottaa huomioon lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa. Lähestymiskieltoratkaisussa erikseen mainitut yhteydenotot ovat sallittuja jo sen perusteella, että ne on mainittu lähestymiskieltoratkaisussa. Sallituissa tapaamisissa voisi tyypillisesti olla kysymys esimerkiksi lasten huoltoa ja tapaamista koskevan sopimukseen tai päätökseen perustuvista luovutuksista ja noutamisista, jotka todettaisiin poikkeuksina ratkaisussa, jolla lähestymiskielto on määrätty. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan muutoksen taustalla oleva ajatus ei ilmene ehdotetusta säädöstekstistä parhaalla mahdollisella tavalla. Täsmällisempi muotoilu saattaisi olla esimerkiksi seuraava:

> ”Lähestymiskielto ei koske **lähestymiskieltoratkaisussa erikseen mainittuja sallittuja yhteydenottoja eikä muitakaan** yhteydenottoja, joille on asiallinen peruste ja jotka ovat erityisestä syystä ilmeisen tarpeellisia.”

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää esitettyä tarkennusta lain sallimaan poikkeukseen yhteydenotoista lähestymiskiellon voimassaolon aikana oikeansuuntaisena, mutta katsoo, että mahdollisuus poikkeukseen tulisi poistaa laista kokonaan. Uhrin joutuminen olemaan tekemisissä väkivallan tekijän kanssa altistaa väkivallan uusiutumiselle.

> **Oikeusministeriö:** Voimassa olevan lähestymiskieltolain 8 §:n 2 momentin mukaan lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa on yksilöitävä kiellon sisältö ja mahdolliset poikkeukset sekä ilmoitettava kiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta. Lähestymiskiellon sisältöä koskevan 3 §:n 1 momentissa säädetään, että sen mukaan kuin asiaa koskevassa ratkaisussa tarkemmin määrätään, lähestymiskieltoon määrätty henkilö ei saa tavata suojattavaa henkilöä eikä muuten ottaa häneen yhteyttä tai sitä yrittää (perusmuotoinen lähestymiskielto), ellei 4 momentista muuta johdu. Kiellettyä on myös suojattavan henkilön seuraaminen ja tarkkaileminen. Pykälän 2 momentti koskee kiellon sisältöä perheen sisäisessä lähestymiskiellossa ja 3 momentti laajennetussa lähestymiskiellossa.

> Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena lähestymiskieltolain 3 §:n 4 momentin täydentämistä edellä ehdotetulla tavalla siten, että momentista ilmenisi, että lähestymiskielto ei koske myöskään lähestymiskieltoratkaisussa erikseen mainittuja sallittuja yhteydenottoja. Tämä ilmenee jo voimassa olevasta 3 §:n 1 momentista ja 8 §:n 2 momentista.
>
> On myös poikkeuksellisia tilanteita, joissa yhteydenotolle on ilmeinen tarve, mutta joita ei ole voitu ottaa lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa huomioon niin, että ne lähestymiskieltolain 8 §:n 2 momentin mukaisesti ilmenisivät lähestymiskieltoa koskevasta ratkaisusta. Yhteydenotto voi olla erityisestä syystä ilmeisen tarpeellinen esimerkiksi tilanteessa, jossa yhteinen lapsi äkillisesti sairastuu. Tämän vuoksi lähestymiskiellon aikana tapahtuvia yhteydenottoja koskevaa poikkeussäännöstä ei voida laista poistaa.

7 Sähköisesti valvottu lähestymiskielto

Esityksessä ehdotetaan, että lähestymiskieltolakiin lisättäisiin uusi 3 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin sähköisesti valvotun lähestymiskiellon määräämisen edellytyksistä seuraavasti:

> Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta määrätä, että laajennetun lähestymiskiellon noudattamista valvotaan teknisin välinein kieltoon määrätyn haltuun annettavilla tai hänen ylleen ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmillä (teknisesti valvottu lähestymiskielto), 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.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että vaatimus siitä, että tuomioistuin voisi määrätä teknisesti valvotun lähestymiskiellon vain pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta, rajaa tarpeettomasti tuomioistuimen harkintavaltaa ja saattaa johtaa siihen, että faktisesti asiasta päättääkin pidättämiseen oikeutettu virkamies. Voimassa olevan lähestymiskieltolain 5 §:n mukaan lähestymiskieltoasiassa voidaan toimittaa poliisilain 6 luvussa tarkoitettu poliisitutkinta, jos se edistää asian käsittelyä. Poliisitutkinta voidaan toimittaa käräjäoikeuden antaman määräyksen johdosta. Sen vuoksi pidättämiseen oikeutettua viranomaista ei tarvita teknisesti valvotun lähestymiskiellon hakijana asian selvittämiseen. Poliisitutkinnan tarkoitus on saada selvitystä niistä seikoista, jotka kiellon hakija on esittänyt lähestymiskiellon perusteeksi. Lisäksi poliisitutkinnassa selvitetään, onko kiellon osapuolten välillä tehty rikosilmoituksia tai hälytysrekisterimerkintöjä, joilla voi olla merkitystä lähestymiskieltoa määrättäessä.

Syyttäjälaitos ehdottaa, että sähköiselle valvonnalle esityksessä asetettu kohtuuttomuuskriteeri, joka liittyy uhkaavan rikoksen vakavuuteen, poistetaan ja määritellään ”muut asiassa ilmenneet seikat” täsmällisemmin. Sähköisen valvonnan välttämättömyys on esityksessä rajattu henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseen. Kyseiset rikostyypit kohdistuvat keskeisiin henkilöä suojaaviin oikeushyviin. Syyttäjälaitoksen mukaan on siten vaikea nähdä, milloin jo lähtökohtaisesti näin vakavien rikosten uhan vakavuus olisi määriteltävissä niin vähäpätöiseksi, että sähköisen valvonnan määräämistä sen perusteella voitaisiin pitää kohtuuttomana.

Oikeusrekisterikeskus viittaa esityksen perusteluihin, joissa todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskusvalvomo piirtäisi valvontajärjestelmään valvottavalle kielletyt alueet. Oikeusrekisterikeskus kysyy, mihin toimivalta perustuisi, jos aluerajoituksia ei tulisi tuomioistuimen ratkaisusta.

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Ensi- ja turvakotien liitto sekä professori Niemi katsovat, että sähköinen valvonta tulisi voida liittää myös perusmuotoiseen lähestymiskieltoon. **Naisjärjestöjen Keskusliitto** katsoo, että sähköinen valvonta tulisi määrätä säännönmukaisesti aina, kun kyse on vakavasta tai toistuvasta häirinnästä tai väkivallasta, sekä lähestymiskiellon rikkomisen yhteydessä, ellei ole erityisiä syitä sen määräämistä vastaan.

Oikeusministeriö: 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 vakavan, jopa henkeen kohdistuvan, väkivallan riski. Oikeusministeriö katsoo, että teknisesti valvotusta lähestymiskiellosta aiheutuvien perusoikeusrajoitusten vuoksi on tärkeää varmistaa, että teknisesti valvottu lähestymiskielto määrätään vain tilanteessa, joissa se on välttämätöntä kiellolla suojattavan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi ja jossa lievemmät keinot eivät ole riittäviä uhrin turvallisuuden varmistamiseksi.

On tarkoituksenmukaista, että sähköinen valvonta voidaan määrätä vain pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta. Näin turvataan se, että tuomioistuimella on käytössään riittävä selvitys, jonka perusteella se voi arvioida sähköisen valvonnan edellytysten täyttymistä. Jos tuomioistuin saisi asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen vasta sen jälkeen, kun se olisi määrännyt asiassa tehtäväksi poliisitutkinnan, asian ratkaiseminen viivästyisi. Sähköinen valvonta tulisi yleensä määrättäväksi kiireellisissä tilanteissa, joissa poliisi on omasta aloitteestaan määrännyt väliaikaisen lähestymiskiellon ja sen jälkeen hoitaa asiaa käräjäoikeudessa.

Esityksessä valittu malli sähköisen valvonnan toteuttamiseksi vastaa sitä, miten sähköinen valvonta on tällä hetkellä toteutettu tehostetun matkustuskiellon valvonnassa. Laajennettuun lähestymiskieltoon liitettävällä sähköisellä valvonnalla on mahdollista valvoa, että valvottava ei mene lähestymiskieltopäätöksessä määrätylle kielletylle alueelle. Sähköisen valvonnan avulla poliisi saisi tiedon siitä, että laajennettuun lähestymiskieltoon määrätty on rikkonut kieltoa menemällä kielletylle alueelle. Tämä voisi mahdollistaa poliisin nopean puuttumisen tilanteeseen. Sähköisen valvonnan avulla myös kiellolla suojattavaa olisi mahdollista etukäteen varoittaa siitä, että valvottava lähestyy häntä. Sähköinen valvonta lisäisi lähestymiskieltoa rikkovan henkilön kiinnijäämisriskiä, ja valvonnalla saataisiin näyttöä lähestymiskiellon rikkomisesta. Lähestymiskiellon sähköinen valvonta on toteutettu vastaavalla tavalla myös esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa.

Oikeusministeriö katsoo, että valittu malli täyttäisi oikeasuhtaisuuden vaatimukset, koska sääntely ei rajoittaisi kieltoon määrättävän perusoikeuksia enempää kuin on välttämätöntä kiellolla suojattavan turvallisuuden

varmistamiseksi. Sähköisen valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta on myös tärkeää, että valvonta toteutetaan mahdollisimman selkeällä tavalla. Kun sähköinen valvonta liitetään laajennettuun lähestymiskieltoon, kielletty alue määritellään lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa täsmällisesti. Jos kieltoon määrätty tulee ratkaisussa määrätylle kielletylle alueelle, tällöin ei yleensä synny epäselvyyttä siitä, onko kyse lähestymiskiellon rikkomisesta vai ei.

8 Lähestymiskiellon rikkomisen kiireellinen käsittely

Lähestymiskiellon tehokkuuden parantamiseksi ehdotetaan, että lähestymiskiellon rikkomista koskeva asia olisi käsiteltävä kiireellisenä, jollei rikkomista ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei pidä täysin johdonmukaisena, että lähestymiskiellon rikkomista koskevan asian tulisi rikosprosessissa päästä ohituskaistalle, mutta ne mahdolliset pahoinpitelyt ja laittomat uhkaukset tai muut rikokset, joiden perusteella lähestymiskielto on määrätty - tai jotka tehdään yhtä aika lähestymiskiellon rikkomisen kanssa - saisivat periaatteessa jäädä odottamaan normaalin aikataulun mukaista käsittelyvuoroaan.

Syyttäjälaitoksen mukaan sen näkökulmasta lähestymiskiellon rikkomisasioihin ei liity sellaisia piirteitä, että ne pitäisi säätää tapauskohtaisista olosuhteista riippumatta kiireellisiksi pelkän rikosnimikkeen perusteella. Rikosvastuun toteuttaminen on varsinkin vaativammissa rikosasioissa yleisesti pitkittynyt rikosprosessista huolehtivan viranomaisketjun niukkojen voimavarojen vuoksi. Tässä tilanteessa tulisi suhtautua varovasti tiettyjä rikosnimikkeitä koskevien kiireellisyysperusteiden säätämiseen, koska tällaiset erityispriorisoinnit ovat omiaan vähentämään joustavuutta, jota ruuhkatilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää viranomaisketjun toimijoilta.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että pelkkä vaatimus suorittaa esitutkinta kiireellisesti ei toimi, jos ei samalla lisätä selvästi resurssia lähestymiskieltoasioiden tutkintaan ja pystytä määrittelemään tavoiteaikoja esitutkinnalle. Tutkinta-aikojen nopeuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman tuntuvaa lisäresurssia ja mahdollisuutta vertailla ja arvioida esitutkinnan nopeutta tietojärjestelmien avulla. Lainsäätäjän tulisi lisäksi arvioida sitä, miksi lähestymiskieltoa voidaan rikkoa esitöissä esitetyn mukaisesti useita kertoja. Yksi selvä syy tilanteeseen on se, että vaaditaan useita lähestymiskiellon rikkomisia, jotta käsillä olisi riittävät edellytykset epäillyn vangitsemiselle.

Suomen Asianajajaliitto viittaa työryhmän mietinnöstä antamaansa lausuntoon, jossa liitto totesi, että lähestymiskiellon rikkomisen käsitteleminen käräjäoikeudessa kiireellisenä on perusteltua lähestymiskiellon tehokkuuden kannalta. Nykyiset käsittelyajat ovat pitkiä ja käytännössä rikkomisia on käsitelty vasta lähestymiskiellon päättymisen jälkeen. Toisaalta osa lähestymiskiellon rikkomisista on omassa lajissaan varsin vähäisiä, esimerkiksi yksittäisen tekstiviestin lähettämistä. Osa lähestymiskiellon rikkomistilanteista on perusteltua käsitellä kiireellisinä, mutta kaikki asiat eivät ole laadultaan sellaisia.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää heikennyksenä esitykseen lausuntokierroksen jälkeen tehtyä muutosta, jonka mukaan lähestymiskiellon rikkomisen käsittely kiireellisenä edellyttäisi sitä, että rikkomista ei pidettäisi kokonaisuutena arvioiden vähäisenä.

Oikeusministeriö toteaa, että tilastojen mukaan lähestymiskiellon rikkomisen käsittely rikosilmoituksen tekemisestä käräjäoikeuden ratkaisuun on viime vuosina kestänyt keskimäärin yli vuoden ja esitutkintavaihe näissä asioissa keskimäärin noin puoli vuotta. Rikosuhripäivystyksen mukaan lähestymiskielto on yleensä jo loppunut siinä vaiheessa, kun asia käsitellään käräjäoikeudessa. On tyypillistä, että yhdessä rikosasiassa käsitellään useita lähestymiskiellon rikkomisia.

Lähestymiskiellon tarkoituksena on ennalta estää rikoksia ja uhkaavia tilanteita sekä lisätä kiellolla suojattavan turvallisuutta. Näiden tavoitteiden toteutumiseksi on tärkeää, että lähestymiskiellon rikkomiseen puututaan tehokkaasti ja kiellon rikkomiseen reagoidaan mahdollisimman nopeasti rikkomisen jälkeen. Lähestymiskielto menettää tehokkuutensa eikä suojaa uhria, jos kieltoa voidaan rikkoa toistuvasti ilman, että viranomaiset puuttuvat rikkomiseen. Lähestymiskiellon rikkomisen kiireellistä käsittelyä koskevan ehdotuksen välittömänä tarkoituksena ei ole turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvaa ja kaikissa rikosasioissa sovellettavaa oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, vaan turvata lähestymiskiellon tehokas täytäntöönpano. Myös matkustuskiellolla voidaan antaa vastaavia uhria suojaavia määräyksiä kuin lähestymiskiellolla, kuten velvoittaa kieltoon määrätty pysymään poissa tietyltä alueelta tai olemaan ottamatta yhteyttä uhriin. Toisin kuin lähestymiskiellon rikkomisesta, matkustuskiellon rikkomisesta aiheutuu kieltoon määrätylle seuraamuksia nopeasti rikkomisen jälkeen.

Nykyisiä sähköisesti valvottuja rikosseuraamuksia ja pakkokeinoja käytetään vankeuden tai tutkintavankeuden vaihtoehtoina, minkä vuoksi valvottavan intressissä on myötävaikuttaa sähköisen valvonnan onnistumiseen. Sähköisesti valvottuun lähestymiskieltoon ei liittyisi vastaavaa uhkaa ankarammasta seuraamuksesta, jos kieltoon määrätty ei noudattaisi valvonnan ehtoja. Sähköisesti valvotun lähestymiskiellon toimivuus edellyttää, että sähköiseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen säädetään rangaistavaksi. Sähköisen valvonnan tehokkuus ja uhrin suojaaminen edellyttävät, että jos kieltoa tai valvontaan liittyviä velvollisuuksia rikottaisiin, akuuteissa tilanteissa paikalle lähetettäisiin kiireellisesti poliisipartio. Jotta sähköinen valvonta olisi tehokasta ja suojaisi uhria, hälytystehtävän kiireellisen hoitamisen lisäksi myös lähestymiskiellon rikkomista koskeva rikosasia olisi käsiteltävä kiireellisesti.

Lähestymiskiellon tehostamista arvioineen työryhmän mietinnössä (OMML 2021:26) ehdotettiin, että lähestymiskiellon rikkomista koskeva rikosasia olisi aina käsiteltävä kiireellisenä. Lausuntopalautteen perusteella ehdotusta muutettiin siten, että velvoite käsitellä lähestymiskiellon rikkomista koskeva rikosasia kiireellisenä ei koskisi kokonaisuutena arvioiden vähäisiä tekoja. Esityksen perustelujen mukaan (HE s. 59-60) vähäisyyttä olisi arvioitava uhrin suojaamisen ja lähestymiskiellon tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Lähestymiskiellon fyysistä tai toistuvaa rikkomista voitaisiin vain poikkeuksellisesti pitää vähäisenä. Vaikka kyse olisi yksittäisestä teosta, kiireellisyysvaatimus koskisi myös muulla tavoin kuin fyysisesti, esimerkiksi viestillä tai muulla yhteydenotolla, tapahtunutta lähestymiskiellon rikkomista, jos kiellolla suojattavan fyysisen koskemattomuuden turvaaminen tai lähestymiskiellon tehokas täytäntöönpano sitä edellyttäisi.

9 Henkilötietojen suoja

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa esitetään huomioita ehdotettuihin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaki, 7. lakiehdotus) 5, 8 ja 20 §:ään. Lakiehdotuksen 5 ja 8 §:n osalta lausunnossa katsotaan, että ehdotetut muutokset eivät olisi perustuslain vaatimusten ja perustuslakivaliokunnan sekä hallintovaliokunnan linjausten edellyttämällä tavalla tarkkarajaisia ja täsmällisiä, koska selkeästi eri käyttötarkoituksia varten käsiteltävistä tiedoista ehdotetaan säädettäväksi samassa säännöksessä. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa katsotaan, että teknisen valvonnan tarkoituksessa käsiteltävistä henkilötiedoista olisi tarkoituksenmukaista säätää erillisessä pykälässä. Ehdotetussa muodossa 5 §:ssä säädettäisiin käsiteltävistä henkilötiedoista, jotka koskisivat selkeästi eri käyttötarkoituksia ja säännöksestä saisi tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan käsityksen, että lähestymiskieltoon määrätyn henkilön osalta voitaisiin käsitellä myös tuntomerkkitietoja. Myös muiden 5 §:ssä lueteltujen tietojen tarpeellisuus nimenomaan lähestymiskiellon valvonnassa edellyttäisi lausunnon mukaan vähintäänkin tarkempia perusteluja. Tietosuojan näkökulmasta perusteltua voisi olla rajata tietyt henkilötiedot niiden tietojen ulkopuolelle, joita saa käsitellä lähestymiskiellon valvontatarkoituksessa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kiinnitetään huomiota myös ehdotettuun 8 §:n muutokseen. Lausunnossa todetaan, että esitetyn muutoksen mukaan 8 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä, joka koskisi selkeästi eri käyttötarkoituksia ja säännöksestä saisi käsityksen, että lähestymiskiellon teknisen valvonnan tarkoituksessa voitaisiin käsitellä kaikkia yhdeksää pykälässä mainittua tietoluokkaa, vaikka 8 §:n 1 momentissa luetelluista tiedoista suurin osa ei tulisi sovellettavaksi lähestymiskiellon teknisen valvonnan osalta.

Oikeusministeriö toteaa aluksi, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmästä ja siihen kuuluvista rekistereistä. Laki on siten tietojärjestelmä- ja rekisteriperusteista sääntelyä, jossa säädetyillä rekistereillä on kullakin oma käyttötarkoituksensa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate toteutuu sääntelyssä siten, että rekisterit ovat erillisiä ja kuhunkin rekisteriin tallennettavia tietoja saa käsitellä vain kyseessä olevan rekisterin käyttötarkoitukseen. Rekisterikohtainen sääntely siten vahvistaa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) 5 §:n mukaista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Ehdotetut lähestymiskiellon tekniseen valvontaan liittyvien henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset perustuvat voimassa olevien rekisterien tavoin siihen lähtökohtaan, että lähestymiskieltoon määrättyä ja kiellolla suojattavaa henkilöä koskevat henkilötiedot sijaitsevat erillään muita rekisteröityjen ryhmiä koskevista tiedoista. Lisäksi lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti sovellettavaksi tulevat muun muassa rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 1 momentin mukainen henkilötietojen tarpeellisuusvaatimus sekä 8 §:n 1 momentin mukainen vaatimus siitä, että rekisterinpitäjän on erotettava tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat käsiteltävän asian kannalta eri asemassa olevia rekisteröityjä.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena säätää yksilöintitietojen käsittelystä erikseen, ottaen huomioon, että myöskään voimassa olevan pykälän tarkoituksena ei ole ollut, että kaikkia siinä lueteltuja yksilöintitietoja

tallennettaisiin kumpaankin pykälässä mainittuun rekisteriin, vaan rikosasioiden tietosuojalaissa säädetyn henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti ne tiedot, jotka kunkin rekisteröidyn osalta ovat tarpeen.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin oleellisena, että lähestymiskieltorekisteriin tallennettavia tietoja ei käytetä muihin tarkoituksiin kuin lähestymiskiellon tekniseen valvontaan. Lisäksi on tärkeää, että tietoja voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Hätäkeskuslaitokselle tämän lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi sekä poliisille lähestymiskiellon valvomiseksi ja lähestymiskiellon rikkomisen tai siihen liittyvän muun rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jo erillisiin rekistereihin perustuva sääntely toteuttaa tehokkaasti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Sitä ja henkilötietojen tarpeellisuusvaatimusta kuitenkin voisi uusien henkilöryhmien osalta vahvistaa lisäämällä lakiin erillisen rekisteriä koskevan pykälän. Rikosasioiden tietosuojalaki edustaa direktiivin (EU) 2016/680 mukaisesti tietosuojan vähimmäistasoa. Erityislainsäädännössä on mahdollista poiketa rikosasioiden tietosuojalaista, mutta direktiivin mukainen vähimmäistaso on säilytettävä myös erityislainsäädännössä tai siinä voidaan säätää direktiiviä tiukemmista henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että 7. lakiehdotukseen lisätään seuraava pykälä:

> 11 a §
>
> *Lähestymiskieltorekisteri*
>
> Lähestymiskieltorekisteri sisältää lähestymiskieltoa koskevat tiedot sekä sellaiset 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut yksilöintitiedot ja muut teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrättyä koskevat henkilötiedot, jotka ovat välttämättömiä lähestymiskiellon teknisen valvonnan kannalta.
>
> Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuina lähestymiskieltoa koskevina tietoina tietoja lähestymiskiellon teknisen valvonnan alkamisesta ja päättymisestä, tietoja lähestymiskiellon teknisen valvonnan mukaisista rajoituksista ja niiden noudattamisesta sekä 13 a §:ssä säädetyin edellytyksin sijaintitietoja.
>
> Rikosseuraamuslaitos saa tallentaa rekisteriin ja muutoin käsitellä lähestymiskiellolla suojattavaa koskevia yksilöintitietoja ja muita henkilötietoja siltä osin kuin ne ovat rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämättömiä.

Lisättävä pykälä tarkoittaisi samalla, että lakiehdotuksesta olisi poistettava Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 6 §:n ja 8 §:n muutokset.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota 7. lakiehdotuksen 13 a §:ään ja 20 §:ään. Ensin mainitussa säädettäisiin sijaintitietojen käsittelyn edellytyksistä, ja 20 §:ään lisättäisiin teknisen

valvonnan yhteydessä saatujen sijaintitietojen ja muiden teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrättyä ja lähestymiskiellolla suojattavaa koskevien tietojen luovuttamista koskeva 4 momentti. Eduskunnan oikeusmiehen lausunnossa kiinnitetään 7. lakiehdotukseen liittyen lisäksi huomiota henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 6 §:ään lisättävään uuteen 5 kohtaan ja vastaavaan mainitun lain 8 §:ään tehtävään lisäykseen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 71) poliisin käsittelyoikeus kuvataan lausunnon mukaan hyvin väljänä. Poliisi saisi perustelujen mukaan käyttää tietoja tutkinta- ja valvontatehtävien suorittamiseen sekä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Eduskunnan oikeusasiamies pitää käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallisena sitä, että luovutettavia sijaintitietoja voisi käyttää minkä tahansa rikoksen selvittämiseksi tai estämiseksi.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää myös lausunnossaan huomiota 7. lakiehdotuksen 20 §:n tiedonluovutussäännöksiin. Lausunnossa pidetään sinänsä tarkoituksenmukaisena ehdotettuja 3 ja 4 momenttia. Lausunnossa kiinnitetään huomiota kuitenkin 20 §:n 4 momentin perusteluihin ja todetaan, että esitetyn säännöksen osalta nousee esille kysymys siitä, kuinka Rikosseuraamuslaitoksen virkamies voi oma-aloitteisen luovutuksen osalta tehdä päätöksen tietojen luovuttamisesta ja arvioida sitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä henkilötietoja esitutkintaa ja rikosten ennalta ehkäisemistä ja paljastamista varten. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että esityksestä ei ilmene kiellolla suojattavan osalta mikä viranomainen suostumuksen pyytäisi, miten suostumus dokumentoitaisiin, mihin suostumus rekisteröitäisiin, mikä olisi suostumuksen voimassaoloaika ja miten se mahdollisesti peruutettaisiin.

Hätäkeskuslaitos kiinnittää huomiota ehdotettuun 20 §:n 3 momenttiin ja toteaa lausunnossaan, että pykälää tulisi muuttaa niin, että tiedot voidaan luovuttaa Hätäkeskuslaitokselle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä, että lähestymiskieltorekisterin tietoja ja lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saatuja sijaintitietoja voidaan luovuttaa poliisille paitsi lähestymiskiellon rikkomista koskevan epäilyn selvittämiseksi, myös sen rikkomisen yhteydessä tehdyn muun rikoksen selvittämiseksi tai sellaisen ennalta estämiseksi. Sitä, mihin muuhun rikokseen lähestymiskieltoa rikkova voisi syyllistyä kiellolla suojattavaa kohtaan, on vaikea arvioida tyhjentävästi. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että muita rikoksia voisivat olla erityisesti lähestymiskiellolla suojattavan tai tämän perheenjäsenten henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset. Niitä voisivat olla lisäksi esimerkiksi laittomat uhkaukset tai omaisuusrikokset. Sijaintitietoja sinänsä tarvittaisiin yleensä sen selvittämiseksi, onko teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätty rikkonut kieltoa, mutta samassa yhteydessä voidaan joutua tutkimaan muitakin rikoksia. Tämä on tärkeää paitsi mahdollisen rikoksen uhrin tai asianomistajan oikeuksien kannalta, myös rikoksesta epäillyn oikeusturvan kannalta.

Oikeusministeriö yhtyy kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehen näkemykseen siitä, että sijaintitietoja ei olisi tarkoituksenmukaista käyttää minkä tahansa rikoksen ennalta estämiseen, selvittämiseen tai paljastamiseen. Lähestymiskiellon rikkomisen yhteydessä tehtävät muut rikokset olisivat myös läheisessä yhteydessä lähestymiskiellon rikkomiseen siten kuin perustuslain tulkintakäytäntö ja tietosuojalainsäädännön mukainen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttävät. Esityksen 7. lakiehdotuksen 20 §:n 4 momenttia olisi

tarkoituksenmukaista täsmentää siten, että se rajataan selkeästi koskemaan lähestymiskiellon rikkomisen yhteydessä mahdollisesti tehtyjä muita rikoksia. Se, että luovutettavien tietojen olisi liityttävä läheisesti lähestymiskiellon rikkomiseen, rajaisi tietojen käyttötarkoitusta.

Henkilötietojen oma-aloitteisen luovuttamisen osalta on syytä huomioida, että se tulisi todennäköisesti sovellettavaksi vain harvoin, kun kyse on lähestymiskiellon valvonnan yhteydessä saaduista sijaintiedoista. Oma-aloitteinen tiedon luovuttaminen tulisi todennäköisimmin kyseeseen sovellettaessa 20 §:n 3 momenttia, joka koskisi hälytystilanteita. Sen sijaan erityisesti esitutkintatarkoitukseen tietoja luovutettaisiin pääsääntöisesti poliisin pyynnöstä. Lähestymiskieltoa koskevan lainsäädännön tehokkaan soveltamisen ja eri osapuolten oikeusturvan kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista ja johdonmukaista, että sekä 3 että 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollistetaan pyynnöstä ja oma-aloitteisesti tapahtuva tietojen luovuttaminen.

Siltä osin kuin on kyse lähestymiskiellolla suojattavan suostumuksesta, oikeusministeriö toteaa, että kyse olisi suostumuksen antamisesta 1. lakiehdotuksen 3 a §:n mukaisen teknisesti valvotun lähestymiskiellon valvontaan liittyvän laitteen käytölle, ei henkilötietojen käsittelylle. Lähestymiskiellon tekniseen valvontaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa.

Oikeusministeriö yhtyy Hätäkeskuslaitoksen ehdotukseen 20 §:n 3 momentin täsmentämisestä. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on ollut nimenomaan sen varmistaminen, että tietoja voidaan luovuttaa myös Hätäkeskuslaitokselle sen tehtävien hoitamiseksi.

Oikeusministeriö ehdottaa, että 7. lakiehdotuksen 20 §:n 3 ja 4 momenttia täsmennettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

> 20 §
>
> *Tietojen luovuttaminen poliisille ja Hätäkeskuslaitokselle*
>
> —
>
> Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa Hätäkeskuslaitokselle **sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi** ja poliisille tiedon lähestymiskiellon rikkomisesta sekä teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätyn ja lähestymiskiellolla suojattavan sijaintitiedon rikoksen ennalta estämistä ja poliisin valvontatehtävän suorittamista varten.
>
> Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saadut sijaintitiedot ja muut teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrättyä ja lähestymiskiellolla suojattavaa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä lähestymiskiellon rikkomista tai **sen**

yhteydessä tehtyä muuta rikosta koskevan esitutkinnan suorittamiseksi. Sijaintitietojen luovuttamisesta päättää rekisterinpitäjä tai sen määräämä Rikosseuraamuslaitoksen virkamies.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa vaikuttaa arveluttavalta myös se, että sijaintitietoja voitaisiin ehdotuksen (Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaki 31 §) mukaan säilyttää kaksi vuotta teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määräämisestä eli vielä puolitoista vuotta kiellon päättymisen ja siis valvonnan tarpeen päättymisen jälkeen.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 31 §:n perustelujen mukaisesti ehdotetulla sijaintitietojen poistoajalla huomioitaisiin sijaintitietojen arkaluonteisuus ja säilyttäminen rajattaisiin siihen, minkä arvioidaan olevan riittävä ja välttämätön mahdollisten lähestymiskiellon rikkomistilanteiden esitutkinnan, rikoksen ennalta estämisen tai vaaran torjumisen sekä rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Esitutkinta olisi suoritettava kiireellisenä, joten pidempi säilytysaika ei olisi tarpeen. Ehdotuksessa on pyritty löytämään tasapaino perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen säilytysaikoja koskevan tulkintakäytännön (ks. esityksen perustelut, s. 71) ja operatiivisten tarpeiden välillä.

10 Muuta

Ehdotetun lähestymiskieltolain 15 b §:n mukaan lähestymiskiellon teknisestä valvonnasta vastaavan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä olisi oikeus saada virkatehtävän suorittamiseksi poliisilta poliisilain mukaista virka-apua. Säännös vastaa voimassa olevassa lainsäädännössä olevia säännöksiä poliisin virka-avusta Rikosseuraamuslaitokselle. Esitys tulee tältä osin yhteensovittaa hallituksen esityksen HE 151/2022 kanssa, jossa ehdotetaan täydennettäväksi voimassa olevan lain säännöksiä poliisin Rikosseuraamuslaitokselle annettavasta virka-avusta siten, että virka-apua on annettava maksutta.