OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen

Vastine

21.11.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta lakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista hallituksen esityksestä lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/2022 vp).

Oikeusministeriön 26.10.2022 päivättyyn välivastineeseen tehdyt täydennykset on korostettu keltaisella.

Oikeusministeriö esittää vastineenaan 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.

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

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:

> ”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.” Silloin se vastaisi myös edellä todettua valtion toimimisvelvollisuutta.

Sisäministeriön mukaan esityksessä ehdotetussa lähestymiskieltolain 11 §:n 2 momentissa väliaikaiseen kieltoon määrääminen ehdotetaan muutettavaksi velvoittavaan muotoon riippumatta siitä, minkälaisesta asiakokonaisuudesta tai tilanteesta on kysymys. Tämä voisi johtaa lähestymiskiellon rikosten kattavuuden takia ennakoimattomiin vaikutuksiin, jotka

näkyisivät työmäärän lisäyksenä poliisille esitutkinnassa. Tarkastelemalla ehdotetun 11 §:n 2 momentin muotoilua voitaisiin rajata tätä ennakoimattomuutta ja poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Sisäministeriön mukaan hallituksen esityksessä ei ole huomioitu tästä muutoksesta johtuvia poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä arvioitu väliaikaisten lähestymiskieltojen määrän kasvu sisälsi arvion niistä väliaikaisen lähestymiskiellon edellytysten alaan kuuluvista vakavista tapauksista, joissa kyse on henkeen ja terveyteen kohdistuvasta uhasta ja joissa poliisi ei voimassa olevan sääntelyn perusteella ole voinut määrätä väliaikaista lähestymiskieltoa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä arviointitilanne on esityksessä selostetun kehityksen vuoksi muuttunut aikaisemmasta. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksessä tältä osin omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin tai niiden perusteluihin. (lausunnon kohta 6)

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 toteaa, että sisäministeriön näkemys siitä, että ehdotetun lähestymiskieltolain 11 §:n 2 momentin tulisi koskea tilanteita, joissa kiellolla suojattava on hengen tai terveyden vaarassa, vastaa ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja. Perustelujen mukaan 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 (HE s. 56). Säännöksen sanamuotoa voitaisiin sen vuoksi tarkentaa sisäministeriön ehdottamalla tavalla niin, että säännöksen soveltaminen sidottaisiin hengen tai terveyden vaaraan siten, että tämä ilmenisi myös säännöksen sanamuodosta. Tarkennus selventäisi myös sitä, että esityksen jatkovalmistelussa tehdyllä säännöksen sanamuodon muuttamisella velvoittavaan muotoon ei olisi vaikutusta arvioon väliaikaisten lähestymiskieltojen asiamääristä ja muutoksen taloudellisista vaikutuksista.

Oikeusministeriö ehdottaa momentin tarkentamista seuraavasti:

> Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan, jos **hengen tai terveyden vaarassa olevan** henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.

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, etä 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.”

Varsinais-Suomen käräjäoikeus ehdottaa, että momentin sanamuotoa muutettaisiin seuraavasti:

> ”Lähestymiskielto ei koske yhteydenottoja, joille on asiallinen peruste ja erityinen syy, jota ei ole voitu ottaa huomioon lähestymiskieltoa määrättäessä.”

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.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä perusteltuna säännöksen sanamuodon muuttamista Varsinais-Suomen käräjäoikeuden ehdottamalla tavalla. Oikeusministeriö pitää ehdotettua muotoilua, jonka mukaan yhteydenoton syytä ei ole voitu ottaa huomioon lähestymiskieltoa määrättäessä, lakitekstiin otettuna liian ehdottomana. Lisäksi esityksessä ehdotettu momentin sanamuoto on selkeämpi, koska siitä ilmenee myös, että yhteydenoton tulee olla ilmeisen tarpeellinen.

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.

> **Oikeusministeriö:** 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.

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. **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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (kohta 10) huomiota teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevan lähestymiskieltolain 3 a §:n 1 momentin loppuosaan, jonka mukaan lähestymiskiellon tekninen valvonta voidaan määrätä, jollei se ole kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet sekä muut asiassa ilmenneet seikat. Valiokunnan mielestä erityisesti ilmaus ”muut asiassa ilmenneet seikat”, jonka sisältöä ei ole kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä, jää sääntelyyn kohdistuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta huomattavan epätäsmälliseksi. Lakivaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä.

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.

Ehdotetun lähestymiskieltolain 3 a §:n 1 momentin loppuosan säännös tarkoittaa, että lähestymiskiellon teknisen valvonnan kohtuuttomuuden arviointi edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Tässä kokonaisharkinnassa voitaisiin uhkaavan rikoksen vakavuuden ja valvontaan määrättävän olosuhteiden lisäksi ottaa huomioon myös muut asiassa ilmenneet seikat. Kiellon määräämisen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja olisi punnittava vastakkain ja arvioitava, olisiko kiellon määrääminen kysymyksessä olevassa tilanteessa kohtuutonta. Kieltoa ei voitaisi useinkaan määrätä, jos uhkaava rikos olisi vähäinen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös vastaa pitkälti voimassa olevan perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämistä koskevan lähestymiskieltolain 2 §:n 2 momentin loppuosaa, jonka mukaan perheen sisäinen lähestymiskielto voidaan määrätä, jos kiellon määrääminen ei ole kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, samassa asunnossa asuvien henkilöiden olosuhteet ja muut asiassa ilmenneet seikat. Myös tämän säännöksen perusteluissa todetaan,

että kiellon määrääminen edellyttäisi kokonaisharkintaa, jossa voitaisiin ottaa huomioon kaikki asiassa ilmenneet seikat, sekä kiellon määräämisen puolesta ja sitä vastaan puhuvien seikkojen punnintaa (ks. HE 144/2003 vp s. 30).

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri ja **professori Niemi** katsovat, että sähköinen valvonta tulisi voida liittää myös perusmuotoiseen lähestymiskieltoon. **Ensi- ja turvakotien liitto** katsoo, että perusmuotoiseen lähestymiskieltoon sähköinen valvonta ei ole käytännössä toteutettavissa, lukuun ottamatta perheen sisäistä lähestymiskieltoa, jossa kieltoon määrätyn on poistuttava yhteisestä asunnosta eikä hän saa palata sinne. Ensi- ja turvakotien liiton mukaan sähköinen valvonta olisikin tarkoituksenmukaista mahdollistaa myös perusmuotoiseen perheen sisäiseen lähestymiskieltoon. **Rikosuhripäivystys** toteaa, että mikäli suojattava on joutunut muuttamaan salaiseen osoitteeseen ja mahdollisesti hakemaan turvakieltoa, ratkaisu laajennetusta lähestymiskiellosta antaa kieltoon määrätylle jo viitteitä siitä, missä suojattava asuu. Näin ollen kaikissa tilanteissa ei ole järkevää hakea laajennettua lähestymiskieltoa.

Oikeusministeriö: Esityksessä ehdotetaan lähestymiskiellon sähköisen valvonnan toteuttamista siten, että sähköinen valvonta voitaisiin liittää laajennettuun lähestymiskieltoon. Jos lähestymiskieltoon määrätty menisi tuomioistuimen ratkaisussa määrätylle kielletylle alueelle, Rikosseuraamuslaitoksen sähköiseen valvontajärjestelmään tulisi hälytys. Rikosseuraamuslaitos välittäisi tiedon lähestymiskiellon rikkomisesta Hätäkeskuslaitoksen kautta poliisille.

Esityksessä ehdotetussa lähestymiskiellon sähköisen valvonnan mallissa keskeinen perusratkaisu on ensinnäkin se, että kielletylle alueelle menemisestä lähtisi hälytys valvontajärjestelmään automaattisesti. Hälytys ei edellyttäisi suojattavan henkilön toimenpiteitä eikä myöskään sitä, että suojattavalla henkilöllä olisi valvontalaite.

Toiseksi ehdotetussa mallissa kieltoon määrätyn sijainnin reaaliaikainen seuranta olisi lähtökohtaisesti mahdollista vain, jos valvottava menee ratkaisussa määrätylle kielletylle alueelle tai valvontalaitteen toiminta estyy.

Kolmanneksi ehdotetussa mallissa sähköisellä valvonnalla voitaisiin saada näyttöä kieltoon määrätyn tuomitsemiseksi lähestymiskiellon rikkomisesta, koska kieltoon määrätyn mennessä lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa määrätylle kielletylle alueelle ei yleensä syntyisi epäselvyyttä siitä, onko kyse lähestymiskiellon rikkomisesta vai ei.

Esityksessä lähestymiskiellon sähköisen valvonnan perustuslainmukaisuutta, tarvittavaa sääntelyä ja viranomaisten menettelyjä on arvioitu edellä mainittujen perusratkaisujen pohjalta. Jos sähköinen valvonta liitettäisiin perusmuotoiseen lähestymiskieltoon, merkitsisi se merkittäviä muutoksia näihin perusratkaisuihin. Tällaisen mallin toteuttaminen aiheuttaisi muutoksia myös muuhun kuin sähköisesti valvotun lähestymiskiellon edellytyksiä koskevaan sääntelyyn sekä viranomaisten menettelyihin, ja edellyttäisi siten kokonaan uutta lainvalmistelua. Tällaista mallia tulisi arvioida erikseen myös perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan katsoo, esityksessä ehdotetulle lähestymiskiellon teknistä valvontaa koskevalle sääntelylle on

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, eikä se muodostu säännökseen sisältyvät teknisen valvonnan välttämättömyyttä ja kohtuullisuutta koskevat rajaukset huomioiden ongelmalliseksi myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Sähköisen valvonnan liittäminen perusmuotoiseen lähestymiskieltoon olisi nykyisellä tekniikalla sinänsä mahdollista, mutta edellyttäisi silloin, että myös suojattavalla henkilöllä olisi valvontalaite. Esityksessä valittu malli sähköisen valvonnan toteuttamiseksi vastaa sitä, miten sähköinen valvonta on tällä hetkellä toteutettu tehostetun matkustuskiellon valvonnassa. Myöskään tehostetussa matkustuskiellossa ei valvota sähköisesti sitä, lähestyykö kieltoon määrätty henkilöä, johon häntä on matkustuskieltopäätöksessä kielletty ottamasta yhteyttä.

Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa todetaan, että sähköisen valvonnan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa tieto suojattavan henkilön osoitteesta on pidettävä salassa (HE s. 42). Ehdotuksessa näitä tilanteita ei ole suljettu säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, mutta kuten Rikosuhripäivystys toteaa, ehdotettu sähköinen valvonta ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa käyttökelpoinen keino uhrin suojaamiseksi.

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.

Oikeusministeriö: Ehdotetun lähestymiskieltolain 3 a §:n mukaan tekninen valvonta voitaisiin liittää laajennettuun lähestymiskieltoon. Laajennetussa lähestymiskiellossa kielletty alue on ilmaistava täsmällisesti. Kieltoalue voidaan esimerkiksi määritellä ilmoittamalla, mihin katuihin se rajoittuu, tai ottamalla tuomion liitteeksi kartta, johon alue merkitään (Oikeuden perusteokset, Prosessioikeus, Lähestymiskieltomenettely).

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 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). Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esitys ei sisällä nimenomaista tällaista sääntelyä. Esityksen säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa kuitenkin todetaan (s. 69), että lähestymiskiellon tekniseen valvontaan käytettävä valvontalaite ei mahdollistaisi teknistä kuuntelua tai katselua. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntelyä on perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvista syistä täsmennettävä rajauksella, jonka mukaan valvonnassa käytetty tekninen väline ei saa mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvaa pakkokeinolaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua eikä teknistä katselua. (lausunnon kohdat 11 ja 12)

Oikeusministeriö: Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, lähestymiskiellon tekniseen valvontaan käytettävä valvontalaite ei

mahdollistaisi teknistä kuuntelua tai katselua. Käytettävä GPS/GNSS-teknologia poikkeaisi siten oleellisesti ominaisuuksiltaan esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun tai tekniseen katseluun soveltuvista menetelmistä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sitä, että ehdotetussa sääntelyssä nimenomaisesti kiellettäisiin sellaisen välineen käyttö, joka voisi mahdollistaa kuuntelun tai katselun.

Oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotetun lähestymiskieltolain 15 b §:n 3 momenttia täsmennetään seuraavasti:

15 b §

Tekninen valvonta

— —

Tekniseen valvontaan käytettävä väline ei saa mahdollistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvaa pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 16 §:ssä tarkoitettua teknistä kuuntelua eikä 10 luvun 19 §:ssä tarkoitettua teknistä katselua. Teknisessä valvonnassa on vältettävä aiheettoman huomion herättämistä. Tekninen valvonta on toteutettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä valvonnan suorittamiseksi.

— —

Professori Niemi ehdottaa, että pakkokeinolain 5 luvun 1 §:ää täydennettäisiin matkustuskiellon edellytysten osalta siten, että edellytyksiin lisättäisiin omana kohtanaan, että on syytä epäillä, että epäilty uhkaa rikoksella loukatun henkilön turvallisuutta. Ehdotuksessa on kyse hyvin riskialttiista tilanteista.

Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua lainmuutosta perusteltuna. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan erityisen riskialttiissa tilanteessa voitaisiin käyttää uhrin suojelemiseksi esityksessä ehdotettua sähköisesti valvottua lähestymiskieltoa.

Rikosseuraamuslaitos toteaa, että lähestymiskiellon sähköinen valvonta laajentaa Rikosseuraamuslaitoksen asiakaskuntaa myös muihin kuin rikoksesta tuomittuihin tai rikoksesta epäiltyihin. Rikosseuraamuslaitos esittää harkittavaksi, tulisiko Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain määritelmää sen tehtävistä tältä osin täydentää.

Oikeusministeriö pitää riittävänä, että Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään, että Rikosseuraamuslaitos hoitaa ”muut sille säädetyt tehtävät”. Kyseisessä pykälässä ei säädetä erikseen myöskään tehostetun matkustuskiellon valvonnasta.

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 Rangaistussäännös

Perustuslakivaliokunta toteaa lausuntonsa kohdassa 21, että rikoslain 16 luvun 9 a §:ää ehdotetaan täydennettäväksi tekniseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkomista koskevalla rangaistussäännöksellä. Ehdotettu rangaistussäännös saa asiallisen sisältönsä lähestymiskieltolain 3 a §:n 2 momentista sekä lähestymiskieltolain 8 a §:ssä tarkoitetusta teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevasta ratkaisusta. Sääntelyssä on niin sanotun blankorangaistussääntelyn piirteitä.

Kohdassa 23 perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa rangaistussäännöksessä ei nimenomaisesti viitata niihin lähestymiskiellosta annetun lain säännöksiin, joista teon rangaistavuus saa asiallisen sisältönsä. Säännökseen on sisällytettävä viittaukset esimerkiksi lähestymiskieltolain 3 a §:n 2 momenttiin ja 8 a §:ään, jotta se täyttäisi

paremmin perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriö toteaa, että on usein tulkinnanvaraista, milloin rangaistavuutta koskeva sääntely on sellaista, että siihen on sovellettava perustuslakivaliokunnan muotoilemia blankorangaistussääntelyn tavoitteellisia kriteerejä. Tämä liittyy siihen, että rikostunnusmerkistö voi saada asiallista sisältöä rangaistussäännöksen ulkopuolisesta säädännäisestäkin oikeudesta varsin monella tavalla. Korkein oikeus on erinäisissä ennakkoratkaisuissaan ottanut kantaa blankotyyppisiin rangaistussäännöksiin ja niihin liittyviin perustuslakivaliokunnan mainitsemiin kriteereihin. Onkin myönteistä, että asiaa koskevaa ohjausta saadaan sekä perustuslakivaliokunnalta että korkeimmalta oikeusasteelta, myös ottaen huomioon, että blankorangaistussäännöksiä koskevat kriteerit on muotoiltu jo ennen niihin mahdollisesti vaikuttavaa perustuslakiuudistusta ja että esimerkiksi EU-lainsäädäntöön perustuvassa rangaistussääntelyssä, jollaisesta tässä ei kuitenkaan ole kysymys, kriteerien soveltaminen ei kaikilta osin vaikeuksitta onnistu.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ehdotettuun rikoslain 16 luvun 9 a §:n 2 momenttiin on syytä lisätä viittaukset valiokunnan mainitsemiin säännöksiin. Samalla on perusteltua täydentää vastaavasti rikoslain 16 luvun 9 a §:n 1 momenttia viittauksella lähestymiskieltolain 8 §:ään.

16 luku Rikoksista viranomaisia vastaan

9 a §

Lähestymiskiellon rikkominen

Jos lähestymiskieltoon tai väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätty rikkoo **lähestymiskiellosta annetun lain (898/1998) 8 §:ssä tarkoitetussa** lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa yksilöityä kieltoa, hänet on tuomittava lähestymiskiellon rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Lähestymiskiellon rikkomisesta tuomitaan myös se, joka rikkoo **lähestymiskiellosta annetun lain 3 a §:n 2 momentissa ja 8 a §:ssä tarkoitettuja** teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa määrättyjä velvollisuuksiaan ja siten estää teknisen valvonnan käyttöönottamisen tai toteutumisen.

Sovellettaessa 1 momenttia lähestymiskieltoon rinnastetaan suojelutoimenpide, joka on ilmoitettu poliisiasiain tietojärjestelmään yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta annetun lain (227/2015) 4 §:n nojalla. Lähestymiskiellon rikkomisena ei pidetä yhteydenottoja, joihin on lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla asiallinen peruste ja jotka ovat erityisestä syystä ilmeisen tarpeellisia.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (kohta 24), että lähestymiskieltolain 15 b §:n 2 momentin mukaan teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätylle on selvitettävä hänen 3 a §:n 2 momentissa tarkoitetut velvollisuutensa. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta perusteltua, että teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätylle selvitetään näiden velvollisuuksien lisäksi myös niiden rikkomisen rangaistavuus ehdotetun rangaistussäännöksen nojalla. Asiasta on perusteltua säätää esimerkiksi lähestymismiskieltolain 15 b §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriö ehdottaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lähestymiskieltolain 15 b §:n 2 momenttia täydennetään seuraavasti:

Teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätylle on selvitettävä hänen 3 a §:n 2 momentissa tarkoitetut velvollisuutensa **sekä ilmoitettava niiden rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta.**

Professori Niemi pitää yhden vuoden enimmäisrangaistusta teknisesti valvotun lähestymiskiellon rikkomisesta alimitoitettuna, kun otetaan huomioon, että tekninen valvonta voidaan määrätä vain erittäin riskialttiissa tilanteissa, joissa uhka on vakava.

Oikeusministeriö: Ehdotettu rangaistussäännös on varsin epätavallinen, sillä siinä säädetään rangaistavaksi, jopa vankeusrangaistuksen uhalla, henkilön itseensä kohdistuvan valvonnan estäminen. Rangaistussäännöksen edellytysten toteutuminen ei edellytä, että oltaisiin esimerkiksi ryhtymässä suojattavaan henkilöön kohdistuvan rikoksen tekemiseen. Rangaistusasteikko on oikeassa suhteessa rikostyypin rangaistusarvoon ja on yhteensopiva muiden rikosten rangaistusasteikkojen kanssa.

10 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (kohta 19) huomiota hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 13 a §:ään, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos saa hakea esiin ja tallentaa rekisteriin lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saatuja sijaintitietoja paitsi säännösehdotuksessa yksilöidyissä tilanteissa myös poliisin pyynnöstä. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että näin avoimella säännöksellä ei ole tarkoitettu perustaa poliisille uutta tiedonsaantioikeutta, vaan säännösehdotus viittaa tältä osin poliisin muualla erikseen säädettyihin oikeuksiin saada tietoa. Lakivaliokunnan on syytä tarkastella säännöksen tarkoitusta ja tarvittaessa selkeyttää säännöstä. Mikäli tarkoituksena on perustaa poliisille uusi tiedonsaantioikeus, on säännöstä syytä täsmentää vastaamaan perustuslakivaliokunnan käytännössä tiedonsaantioikeutta koskevalta sääntelyltä edellytettyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (kohta 20) myös huomiota ehdotetun 20 §:n 4 momentin perusteluihin, joiden mukaan tarkoituksena on ollut rajoittaa tietojen luovuttaminen lähestymiskiellon rikkomista koskevan rikosepäilyn selvittämiseen sekä muun rikosepäilyn, lähinnä kuitenkin ilmeisesti erityisesti henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikosepäilyn selvittämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisen rajauksen on syytä ilmetä säännöksen sanamuodosta.

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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös lausunnossaan (kohta 18) huomiota siihen, että sen saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on käsitellä myös lähestymiskiellolla suojattavan henkilön sijaintitietoja. Asiasta ei esitetä kuitenkaan erikseen säädettäväksi. Valiokunta painottaa, että nyt käsillä olevan luonteisessa sääntelykontekstissa tällaisten tietojen käsittelyn on perustuttava lakiin.

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. Tältä osin on myös huomioitava perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty huomautus. 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. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon huomioiden oikeusministeriö kuitenkin pitää tarpeellisena täsmentää Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 13 a §:ää lisäämällä siihen uusi, lähestymiskiellolla suojattavan sijaintitietoja koskeva momentti seuraavasti:

13 a §

Lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saatujen sijaintitietojen käsittely

Rikosseuraamuslaitos saa hakea esiin ja tallentaa rekisteriin lähestymiskiellon teknisen valvonnan yhteydessä saatuja sijaintitietoja vain, jos teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätty menee lähestymiskiellosta annetun lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetulle alueelle tai oleskelee siellä taikka tekninen valvonta estyy, tai poliisin pyynnöstä.

Lähestymiskiellolla suojattavan sijaintitietoja saa käsitellä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ja luovuttaa 20 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti vain, jos kiellolla suojattavalta on hankittu suostumus sellaisen tekniseen valvontaan tarkoitetun välineen käytölle, joka paikantaa hänen sijaintinsa, ja jos tietojen

luovuttaminen on välttämätöntä 20 §:n 3 tai 4 momentissa mainitun tehtävän hoitamiseksi.

Siltä osin kuin on kyse perustuslakivaliokunnan huomiosta, joka koskee ehdotetun 13 a §:n mahdollistamaa käsittelyä poliisin pyynnöstä, oikeusministeriö vahvistaa, että säännöksellä ei ole tarkoitettu perustaa poliisille uutta tiedonsaantioikeutta, vaan säännösehdotus liittyy tältä osin ehdotetun 20 §:n 4 momenttiin perustuvaan poliisin tiedonsaantiin. Ehdotettua 13 a §:ää ei ole siten tarpeen täydentää sen lisäksi, miten jäljempänä ehdotetaan täsmennettäväksi 20 §:n 4 momenttia.

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. Perustuslakivaliokunta ei esitä lausunnossaan huomioita sijaintitietojen säilytysajasta.

11 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen vaikutukset kokonaisuudessaan

Esitys vaikuttaa poliisin, tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja oikeusaputoimistojen tehtäviin ja työmäärään.

Uudistuksen edellyttämät resurssitarpeet jakautuvat henkilötyövuosien osalta seuraavasti:
- poliisi: 15,5 henkilötyövuotta
- Syyttäjälaitos: 2 henkilötyövuotta
- tuomioistuimet: 10 henkilötyövuotta (4,5 tuomaria, 4,5 kansliahenkilökuntaa ja 1 haastemies)
- Rikosseuraamuslaitos: 5 henkilötyövuotta
- oikeusaputoimistot: 1,5 henkilötyövuotta

Valtiontaloudelle esityksestä aiheutuvat menolisäykset ovat vuodesta 2024 alkaen vuosittain yhteensä 2,594 miljoonaa euroa. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden hyväksymisestä eli loppuvuodesta 2023. Lakien loppuvuoteen sijoittuvan voimaantulon takia vuodelle 2023 kohdistuu pysyvistä menoista toimijoille vain osa esityksestä kokonaisuudessaan aiheutuvista lisämenoista (753 000 euroa).

Talousarvioesitys vuodelle 2023 (TAE2023) sisältää hallituksen esityksen 143/2022:n täytäntöönpanon myötä viranomaisten (poliisi, Syyttäjälaitos, tuomioistuimet, Rikosseuraamuslaitos, oikeusaputoimistot) resurssitarpeista syntyvien lisämenojen kattamisen täysimääräisesti. Vuodesta 2024 lukien täysimääräiset pysyvät lisämenot (2,594 milj. euroa) voitaisiin viedä vaalikauden viimeiseen, ns. tekniseen kehykseen eduskunnan hyväksyessä tämän budjettilakiesityksen. Tekninen kehys ei sisällä uusia poliittisia linjauksia.

Lähestymiskiellon rikkomisen kiireellisen käsittelyn vaikutukset

Esityksen arviot lähestymiskiellon rikkomisen kiireellisen käsittelyn edellyttämistä lisämäärärahatarpeista perustuvat viranomaisten etukäteisarvioiden ja lausuntopalautteen pohjalta tehtyyn talousarvioehdotukseen.

Lähestymiskiellon rikkomisen kiireellisen käsittelyn edellyttämät resurssitarpeet jakautuvat henkilötyövuosien osalta seuraavasti:
- poliisi: 11 henkilötyövuotta

- Syyttäjälaitos: 1 henkilötyövuotta
- tuomioistuimet: noin 2 henkilötyövuotta (1 tuomari, 1 kansliahenkilökuntaa ja 0,25 haastemies)

Poliisin osalta on jo työryhmävaiheessa arvioitu yhdessä sisäministeriön ja Poliisihallituksen kanssa, että lähestymiskiellon tehostaminen ja kiireellisen käsittelyn turvaaminen edellyttäisivät jokaisen 11 poliisiyksikön resurssien vahvistamista yhdellä henkilötyövuodella, mikä tarkoittaa yhteensä 781 000 euron vuosittaista resurssilisäystä. (ks. HE s. 39) Lähestymiskiellon rikkomista koskevien rikosasioiden määrän kehitystä on hyvin vaikea arvioida, koska tyypillistä on, että yhdessä lähestymiskiellon rikkomista koskevassa rikosasiassa käsitellään useita yksittäisiä lähestymiskiellon rikkomisia. Tämän vuoksi valmistelussa päädyttiin tähän laskentatapaan. Jotta poliisi pystyisi reagoimaan lähestymiskiellon rikkomiseen ja aloittamaan esitutkinnan mahdollisimman pian rikkomisen jälkeen, jokaisen poliisiyksikön resursseja tulee vahvistaa yhdellä henkilötyövuodella. Sisäministeriö on lausunnossaan lakivaliokunnalle pitänyt tätä arviota kiireellisen käsittelyn lisämäärärahatarpeista asianmukaisena. Poliisihallituksen tai Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa lakivaliokunnalle ei ole esitetty kiireellisen käsittelyn osalta esityksestä poikkeavaa kustannusarviota.

Syyttäjien ja tuomioistuinten osalta esityksessä on arvioitu, että lähestymiskieltojen määrän kasvusta (200 asiaa) ja rikkomista koskevien rikosasioiden kiireellisestä käsittelystä (200 asiaa) aiheutuva rikosasioiden määrän kasvu on yhteensä noin 400 asiaa vuodessa.

Syyttäjien osalta esityksessä on arvioitu, että koska yksi syyttäjä ratkaisee keskimäärin noin 220–230 tavallista rikosasiaa vuodessa, rikosasioiden määrän kasvusta noin 400 asialla vuodessa aiheutuu Syyttäjälaitokselle kahden henkilötyövuoden työmäärän lisäys. Myös Syyttäjälaitoksen lausunnossa lakivaliokunnalle todetaan, että 400 rikosasian lisäys merkitsee kahden syyttäjähenkilötyövuoden lisätarvetta.

Tuomioistuinten osalta esityksessä on arvioitu, että tuomareiden osalta lähestymiskiellon rikkomista koskevien rikosasioiden määrän lisääntyminen 400 asialla tarkoittaa yhden henkilötyövuoden lisäystä ja lähestymiskieltoasioiden lisääntyminen 1000 asialla noin 3,5 henkilötyövuoden lisäystä eli yhteensä 4,5 henkilötyövuoden lisäystä. Lähestymiskiellon rikkomista koskevien rikosasioiden ja lähestymiskieltoasioiden määrän lisääntymisestä aiheutuu lisäksi arviolta 4,5 kansliahenkilökunnan henkilötyövuoden ja yhden haastemiehen henkilötyövuoden lisätarve. Lausunnossaan lakivaliokunnalle tuomioistuinvirasto on yhtynyt esityksen esitettyyn arvioon taloudellisista vaikutuksista tuomioistuinlaitokselle henkilötyövuosimäärien osalta, mutta täsmentänyt henkilötyövuosien hinnat vuodesta 2023 alkaen siten, että ne poikkeavat vähäisessä määrin esityksestä.

Esityksen täytäntöönpanosta syntyvät lisämenot katettaisiin toimijoille talousarvioesityksen mukaisesti lisäyksinä, eivätkä ne heikentäisi viranomaisten rahoitustilannetta. Ottaen huomioon, että resurssitarpeet on arvioitu huolellisesti edellä mainittujen viranomaisten arvioiden pohjalta, oikeusministeriön käsityksen mukaan esitetyt lisäykset ovat riittävät turvaamaan uudistuksen toteuttamisen vuoden 2023 osalta ja siitä eteenpäin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys perustuu viranomaisten etukäteisarvioiden ja lausuntopalautteen pohjalta tehtyyn talousarvioehdotukseen ja se tulisi toteuttaa sen mukaisena. Täytäntöönpanossa on toimijoiden erityisen tärkeää toteuttaa datapohjaista seurantaa, jotta toteumien kuten asiamäärien, kohdennettujen henkilötyövuosien ja työajanseurannan osalta voidaan osoittaa lain täytäntöönpanosta aiheutuva työmäärä ja saatujen määrärahojen tehokas käyttö. Toteumien

perusteella voidaan arvioida tarpeet mahdollisiin korjaaviin toimenpiteisiin kehys- ja talousarvioprosesseissa.

Esityksen suhde oikeudenhoidon selontekoon

Oikeusministeriössä on valmisteltu kattava oikeudenhoidon selonteko oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä ja nykyisten tehtävien hoidon vaatimasta lisärahoituksesta. Selonteko on annettu eduskunnalle 17.11.2022. Selonteossa arvioidaan oikeudenhoidon tilannekuvaa ja toimintaedellytyksiä sekä resurssitarpeita laajemmin ja esitetään tarvittavia jatkotoimenpiteitä.

Oikeudenhoidon selonteossa on arvioitu oikeudenhoidon toimintaedellytyksiä ja käsittelyaikatavoitteita viranomaisille nykyisin säädettyjen tehtävien pohjalta. Nyt käsiteltävässä esityksessä on kysymys viranomaisten uusista tehtävistä. Tätä kokonaisuutta ei ole otettu huomioon oikeudenhoidon selonteossa. Oikeudenhoidon selonteko on siten nyt käsiteltävästä esityksestä irrallinen kokonaisuus. Käsiteltävässä esityksessä on kyse uusista asioista, joille on jo arvioitu erilliset resurssitarpeet ja niiden mukaiset lisämenot sisältyvät talousarvioehdotukseen. Oikeudenhoidon selonteko ei myöskään koske poliisia.

Esityksen voimaantulon ajankohta

Esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, eli loppusyksystä 2023.

Koska esityksellä on vaikutuksia vuoden 2023 talousarvioon, se käsitellään talousarvioesityksen yhteydessä. Jos ehdotettujen lakien voimaantuloa myöhennettäisiin siten, että voimaantulo olisi vuoden 2023 jälkeen, esityksen käsittely tulisi irrottaa vuoden 2023 talousarvioesityksen käsittelystä.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen voimaantuloa ei tule siirtää vuoteen 2024, koska esityksellä ei siinä tapauksessa olisi määrärahavaikutuksia vuoteen 2023 eikä eduskunta voisi päättää siitä TAE2023:n yhteydessä. Poliittinen päätös ei myöskään valmistuisi ennen teknistä kehystä. Siten uudistuksen pysyvän rahoituksen turvaaminen edellyttää, että ehdotetut säännökset tulevat voimaan vuoden 2023 aikana.

12 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.