

03.11.2021

POL-2021-122702

Oikeusministeriö

Lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen

kirsi.pulkkinen@gov.fi

Poliisihallituksen lausunto työryhmän ehdotukseen lähestymiskiellon tehostamisesta

1 Aluksi

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa, 4.11.2021 mennessä, aiheesta: Työryhmän mietintö lähestymiskiellon tehostamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuutta.

Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi oikeusministeriö on pyytänyt, että lausunto jaotellaan mahdollisuuksien mukaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

2 Poliisihallituksen lausunto väliotsikoiden mukaisesti

1. Lähisuhdeväkivallan riskinarviointi

Poliisihallitus on 5.6.2020 antanut ohjeen (POL-2020-28566) Poliisin toiminnasta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa. Ohjeessa todetaan, että Istanbulin sopimuksen 51 artikla edellyttää ammattilaisilta väkivallan riskin arvioimista. Ohjeen mukaan poliisin tulee perhe- ja lähisuhdeväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa arvioida väkivallan vakavuutta ja toistuvuutta sekä kuolemanvaaraa, hallitakseen riskejä ja tarjotakseen rikoksen uhrille turvallisuutta ja tukea yhteen sovituin toimin. Riskitekijöiden kartoittamista tulee seurata oikea-aikainen ja johdonmukainen puuttuminen riskien syihin, mikä vaatii tehokasta yhteistyötä eri viranomaisten sekä järjestöjen kesken.

Poliisihallitus haluaa tässäkin yhteydessä korostaa tätä eri viranomaisten yhteistyön tärkeyttä. Toisaalta on myös niin, että pitäisi pyrkiä entistä enemmän sellaisiin rakenteisiin, joissa eri viranomaiset toimisivat yhdessä. Yhdessä toimimalla voitaisiin tehokkaammin ja nopeammin huolehtia myös rikoksen uhrin oikeuksista, jotka liittyvät myös lähestymiskieltoasioihin.

2. Lähestymiskiellon määräämisen edellytykset

Lähestymiskielto voidaan määrätä, jos on perusteltu aihe olettaa, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, tulisi tekemään itsensä uhatuksi tunnetun henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsemään tätä. Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa po. edellytysten suhteen.

3. Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta

Pidättämiseen oikeuttava virkamies voi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon viran puolesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista. Poliisihallitus pyrkii osaltaan edistämään sitä, että väliaikaisen lähestymiskiellon määräämistä viranpuolesta tehostettaisiin, etenkin akuuteissa tilanteissa, kun väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen edellytykset täyttyvät. Väliaikaisten lähestymiskieltojen määräämisen yhteydessä olisi ensiarvoisen tärkeää, että uhrin tukipalveluihin ohjaamisen yhteydessä voitaisiin näissä tilanteissa huolehtia siitä, että suojattu henkilö saisi tukihenkilön mahdollisimman nopeasti. Ehdotuksena kun on kirjattu:

- *"Tukipalveluihin ohjaamista lähestymiskieltoasioissa tehostettaisiin. Lähestymiskieltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset lähestymiskiellolla suojatun ohjaamisesta tukipalveluihin. Poliisin tai syyttäjän olisi väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä välitettävä kiellolla suojatun yhteystiedot tukipalveluiden tarjoajalle, jos kiellolla suojattu siihen suostuu. Poliisilla tai syyttäjällä olisi lisäksi velvollisuus ilmoittaa kieltoon määrätylle saatavilla olevista tukipalveluista."*

Käytännössä on käynyt niin, että poliisin väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattu ei ole jostain syystä (mahdollisesti pelko, uhkaus, päihteet, elämäntilanteen muuttaminen yms. mahdolliset syyt) saapunut toimivaltaisen käräjäoikeuden käsittelyyn, johon päätös on saatettu oikeuden käsiteltäväksi. Tämä on sitten johtanut asian raukeamiseen. Olisi siis uhrin edun ja oikeuksien mukaista, että näissä tilanteissa voitaisiin varmistaa tukihenkilöpalvelut myös akuutin tilanteen jälkeisten edellytysten osalta. Tämä ei voi olla yksin poliisin tehtävä. Toisaalta voidaan pohtia sitäkin, että voitaisiinko asia joissain tapauksissa ratkaista ilman suojatun läsnäoloa?

4. Turvallisuutta parantavat toimenpiteet lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että osana lähestymiskieltoasioiden tehostamista huolehditaan siitä, että lähestymiskiellolla suojatut pääsevät heti kattavien sosiaali-, turvakoti- ja tukipalveluiden piiriin, semminkin jos suojatun omat käytännön mahdollisuudet asioiden hoitamiseen ovat syystä tai toisesta heikot (vrt. kohta 3.).

5. Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin

Mietinnössä esitetään uutta 11 a §, palveluihin ohjaaminen: Poliisin tai syyttäjän on tiedusteltava väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattavalta, suostuuko hän yhteystietojensa välittämiseen tukipalveluiden tarjoajalle, ja kiellolla suojattavan suostuessa siihen välitettävä yhteystiedot ilman aiheutonta viivytystä. Poliisin tai syyttäjän on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätylle saatavilla olevista tukipalveluista. Poliisilla on jo nyt sangen kattavasi ohjeistusta liittyen rikoksen uhrin ohjaamiseen, kuten ohjeet:

- Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu (POL-2018-41886)
- Poliisin toiminta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa (POL-2020-28566)
- Lähestymiskielto (POL-2018-26808)

Asian kirjaamista lähestymiskiellotakiin pidetään tärkeänä. Samalla tässäkin yhteydessä viitataan tämän lausunnon kohtaan 3. liittyen tukihenkilöön. Lähestymiskieltoasiat on nähtävä eri toimijoiden osalta prosessina, jossa eri toimijat turvaavat omilla toimillaan uhrin oikeuksien lisäksi myös sitä, että muiden toimijoiden ratkaisut ja päätökset toteutuvat tarkoituksenmukaisesti.

Rikoksista epäiltyjen, niihin syyllistyneiden ja niistä tuomittujen ohjaamista palveluihin tulisi ylipäätään lisätä ja tehostaa. Usein esimerkiksi väkivaltarikokset kasaantuvat sekä samoille uhreille että tekijöille. Voidaan puhua myös ylisukupolvisesta väkivallasta, johon liittyy mm. se, että väkivallan tekijä on lapsena kokenut väkivaltaa ja ollut jopa sen kohteena - omaksuen väkivallan toimintamalliksi ristiriitatilanteissa jne. Jotta väkivaltarikollisuutta, lähisuhdeväkivaltaan, naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa, sukupuolittunutta väkivaltaa jne. voitaisiin jatkossa paremmin torjua, niin myös tekijöiden tukipalveluihin ja niiden saatavuuteen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kyse on myös tärkeästä uusintarikollisuuden torjunnasta osana ennalta estävää toimintaa, jossa tarvitaan nykyistä enemmän eri viranomaisten ja järjestöjen yhdessä tekemistä.

6. Oikeudellinen apu

Ehdotuksessa todetaan:

- *"Oikeusapulain nojalla henkilö voi saada oikeusapua ja avustajan lähestymiskieltoasian käsittelyä varten kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusapua annetaan vain henkilölle, joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan asian hoitamisen vaatimia menoja. Vakavan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhrin, jolla on erityinen tarve oikeudenkäyntiavustajan saamiseen rikosasiaa varten, olisi tärkeää saada oikeudenkäyntiavustaja taloudellisesta asemastaan riippumatta myös lähestymiskieltoasiaa varten. Lähestymiskielto lakia tulisi sen vuoksi täydentää oikeudenkäyntiavustajan määräämistä koskevalla säännöksellä."*

Lausunnossa halutaan todeta, että olisi tärkeää, että lähestymiskiellotakia täydennettäisiin oikeudenkäyntiavustajan määräämistä koskevalla säännöksellä, semminkin kun lähestymiskiellolla suojattavat ovat osin ja eri syistä hyvinkin haavoittuvassa asemassa ja sen myötä jopa itse kykenemättömiä hoitamaan asioita elämänhallinnan ollessa pettäneenä erilaisista syistä - näin ollen tätä uudistusesitystä voidaan pitää tärkeänä rikoksen uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta.

7. Oikeudenkäyntimaksu

Oikeudenkäyntimaksuun liittyen, lain esitöiden mukaan:

- *"Tavoitteena oli edistää harkintaa lähestymiskieltoa haettaessa ja vähentää kiusantekomielessä tehtyjä hakemuksia, jollaisia saattoi liittyä esimerkiksi huoltajuusriitoihin."*

Näistä kiusantekomielessä tehdyistä ilmoituksista ylipäätään, on poliisilla kokemusta ja ne tietysti turhauttavat käytännön rikostutkintaa tekeviä.

- *"Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut nostaa kynnystä lähestymiskiellon hakemiseen tapauksissa, joissa hakijan henki tai terveys oli uhattuna."*

Tämä hengen ja terveyden uhan alaisuus on asian toinen - se tärkeämpi puoli - jonka osalta voidaan viitata lausunnon kohtiin 3 ja 6, liittyen suojattavan haavoittuvaan asemaan, joka edellyttää ulkopuolista apua ja tukea. Kaikkineen tukihenkilöiden ja avustajien asianmukaisen saatavuus ja käyttö voisi omalta osaltaan vähentää myös kiusantekomielessä tehtyjä ilmoituksia ja säästää viranomaisten resursseja oikeisiin asioihin. Poliisihallitus katsoo, että lähestymiskieltoon liittyvien maksujen tulee olla sellaiset, että ne eivät saa muodostaa estettä lähestymiskiellon hakemiselle.

8. Lasten asema

Asia tulee nähdä ensisijaisesti lapsen edun mukaisesti, etenkin jos lähestymiskiellolla suojellaan lasta. Toisaalta asiaan voi liittyä esim. lapsen vanhemmille kuuluvia merkityksellisiä lapsen tapaamisoikeuteen liittyviä kysymyksiä ja oikeuksia. Poliisihallitus näkee ensiarvoisen tärkeänä, että lähestymiskielto- ja kirjaukset ovat kattavia ja riittävän yksityiskohtaisia, jotta niiden valvonta on mahdollista ja sitä, että päätöksen mahdollisesti mahdollistama yhteydenpito lapseen ei pystyttäisi käyttämään tarkoitushakuisesti kiusaamistarkoituksessa tms.

Lapsen asemaan liittyvät kysymykset voidaan myös nähdä vahvasti kohdissa 3, 6 ja 7 käsiteltyihin asioihin, jotka liittyvät monin tavoin osapuolten sosiaaliseen tukemiseen ja tukihenkilöihin.

9. Lähestymiskiellon valvonta

Lähestymiskiellon noudattamista valvoo poliisi. Teknisen valvonnan osalta esitetään, että:

- *"Tekninen valvonta: Rikosseuraamuslaitos vastaa lähestymiskiellon teknisestä valvonnasta. Rikosseuraamuslaitos järjestää lähestymiskiellon koskevan keskusvalvonnan valtakunnallisesti tai alueellisesti noudattaen, mitä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 5 7 5:ssä säädetään."*

On tärkeää, että tekniselle valvonnalle ei luoda rinnakkaisia viranomaisjärjestelmiä. Asia on taloudellinen, mutta keskittäminen on muutoinkin tehokasta ja edistää myös toiminnan kehittämistä, edellyttäen kuitenkin viranomaisten jatkuvaa yhteistyötä ja yhdessä tekemistä. Rikosseuraamuslaitoksella olisi luonnollisesti oikeus saada poliisilta poliisilain mukaista virka-apua näissäkin asioissa, kun tekninen valvonta sitä edellyttää.

10. Lähestymiskiellon rikkominen

Kokonaisuuden ja myös poliisin työn osalta on kestävämpää, että lähestymiskiellon rikkomista koskevien rikosasioiden käsittelyajat ovat pitkiä (jopa yli vuoden). Lähestymiskiellon rikkomisen rangaistushalla tavoitellaan ennalta estävyyttä, mutta sen tehokkuus on heikko, ellei rikkomisiin puututa tehokkaasti. Tähän kuuluu luonnollisesti poliisin tehtäviin, mutta myös koko rikosprosessiin - ollen myös resurssikysymys.

Valitettavan usein joillekin lähestymiskiellon määrätyille kertyy useita lähestymiskiellon rikkomisia. Kyse on usein henkilöistä, joiden elämänhallinta

on pettänyt ja he olisivat monimuotoisen avun tarpeessa ongelmineen. Näin ollen tukipalveluiden saatavuutta ei voi olla korostamatta tässäkään kohden.

Lähestymiskiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä tulisi esitetyn mukaan täydennettäisiin niin, että rangaistavaa olisi myös sähköiseen valvontaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen. Mikäli sähköinen valvonta toteutetaan, tulee siihen ja sen valvontaa sekä rikkomisiin - joiden arvellaan lisääntyvän - uudenlaisia tehokkuusvaatimuksia ja niiden myötä myös poliisiin kohdistuvia kustannusvaikutuksia.

11. Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksessa on huomioitu poliisia koskevia vaikutuksia, joiden arviointi on vaikeaa ennen käytännön toimia. Poliisin osalta on kyse selkeistä kustannusvaikutuksista liittyen ensinnäkin mahdollisten muutosten edellyttämään koulutukseen ja tarvittavaan osaamiseen, mutta myös käytännön toimintaan liittyvät mahdolliset uudistukset ja muutokset voidaan nähdä kustannuksia aiheuttavina ja niitä nostavina.

Esityksessä on tuotu esiin muun muassa seuraavia vaikutuksia:

- Ehdotukset lisäisivät poliisin hälytystehtävien määrää.
- Lisäksi poliisille aiheutuisi uusia hälytystehtäviä valvontalaitteiden irrottamisesta tai rikkomisesta sekä aiheettomista hälytyksistä.
- Karkea arvio työmäärän lisäyksestä olisi vuosittain noin kolme henkilötyövuotta (HTV) eli 220 000 euroa.
- Lähestymiskiellon tehostaminen ja kiireellisen käsittelyn turvaaminen edellyttäisivät poliisiyksiköiden resurssien vahvistamista. Jokaisen 11 poliisiyksikön resurssija tulisi vahvistaa yhdellä henkilötyövuodella (HTV), mikä tarkoittaisi yhteensä 780 000 euron vuosittaista rahoitus/resurssilisäystä.
- Väliaikaista lähestymiskielloa koskeva muutosehdotus tarkoittaisi, että jatkossa poliisi määräisi väliaikaisen lähestymiskiellon viran puolesta nykyistä matalammalla kynnyksellä. Voidaan karkeasti arvioida, että ehdotus lisäisi poliisin viran puolesta määräämien väliaikaisten lähestymiskiellojen määrää noin 200 asialla vuodessa ja yhden asian hoitamiseen käräjäoikeusvaihe mukaan luettuna menisi poliisiin työaika 12 tuntia. Työmäärän lisäys olisi tällöin 1,5 henkilötyövuotta, josta aiheutuisi 106 500 euron vuosittainen lisäkustannus.
- Esitys edellyttäisi poliisissa tunnin koulutusta noin 7 400 henkilölle, mistä aiheutuisi noin 360 000 euron kertaluonteinen lisäkustannus. Luonnollisesti koulutuksen valmistelu ja toteutus sekä ylläpito aiheuttaa väistämättömiä kustannuksia.
- Sähköisen valvonnan edellyttämistä muutoksista poliisin tietojärjestelmiin aiheutuisi noin 10 000 euron kertaluonteinen lisäkustannus.
- On arvioitu, että karkeasti ottaen käräjäoikeudessa käsiteltävien lähestymiskielloasioiden määrä kasvaisi noin 1 000 asialla vuodessa. Myös nämä käsittelyt tulisivat käytännössä edellyttämään erilaisia poliisitoimia liittyen pakkokeinoihin, säilytykseen, kuljetuksiin, erilaisiin turvaamiin jne. sitoen toimitiloja, kalustoa ja etenkin henkilöstöresurssia.
- Poliisin tietoon tulevien lähestymiskiellon rikkomisten määrän kasvulla olisi huomattavaa vaikutusta myös esitutkintaan yms. liittyviin kuluihin.

Laskennallisia kokonaiskustannuksia, jotka ovat mitä ilmeisimmin miljoona-luokkaa, voidaan arvioida tarkemmin vasta käytännön toiminnan kautta, mahdollisten muutosten toteutuessa.

12. Muuta

Poliisihallitus esittää, että jatkossa lähestymiskieltoasioita kehitettäessä huomioitaisiin se mahdollisuus, että käyttöön voitaisiin ottaa myös ns. yritys-lähestymiskielto, jolla voitaisiin suojata (työnantajan toimesta) yksittäisiä, etenkin yksin työskenteleviä, työntekijöitä esim. palvelualalla asiakkaiden toistuvalla epäasialliselta ja uhkaavalta käytökseltä.

Poliisiylitarkastaja

Minna Ketola

Poliisitarkastaja

Pekka Heikkinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 03.11.2021 klo 14:50. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisihallituksen yksiköt