

Asia: VN/1393/2020

Työryhmän mietintö lähestymiskiellon tehostamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lähisuhdeväkivallan riskinarviointi

Ei lausuttavaa.

2. Lähestymiskiellon määräämisen edellytykset

Ei lausuttavaa.

3. Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta

Helsingin käräjäoikeus yhtyy siihen työryhmän esittämään, että ehdotettu muutos voi lisätä väliaikaisen lähestymiskiellon käyttöä ja siten myös edesauttaa ehdotuksen tavoitteiden saavuttamista. Viran puolesta määrättyjen väliaikaisten lähestymiskieltojen osalta poliisi huolehtii asiasta hakijan roolissa myös käräjäoikeusvaiheessa, jolloin suojan tarpeessa oleva henkilö ei joudu itse kantamaan vastuuta asian etenemisestä. Viranomaisvetoinen menettely takaa siten omalta osaltaan sen, että lähestymiskiellon tarve tulee lopulta tuomioistuimen arvioitavaksi ja ratkaistavaksi niissäkin tilanteissa, joissa suojan kohteena olevat henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Muutosehdotus on tältä osin onnistunut ja kannatettava.

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että vaikka jo voimassaoleva laki (5 §) mahdollistaa lähestymiskieltohakemuksen vireillepanon myös syyttäjä-, poliisi- tai sosiaaliviranomaisten toimesta, viranomaisaloitteisesti vireille tulevien hakemusten määrä on käytännössä hyvin pieni, ellei jopa olematon. Erityisesti sosiaali- ja esitutkintaviranomaisilla on käytettävissään tietoja, joiden perusteella arvio suojan tarpeesta olisi mahdollista tehdä. Viranomaisaloitteisten hakemusten vähäisyyteen voi olla erilaisia syitä. Kysymys voi ainakin osittain olla riittävien resurssien puutteesta. Lainsäädäntömuutoksen yhteydessä olisikin syytä vielä selvittää, miten kynnystä viranomaisaloitteisesti vireille tuleviin hakemuksiin voitaisiin madaltaa. Tämä on viran puolesta määrättävien väliaikaisten lähestymiskieltojen ohella yksi keskeisin lain jo mahdollistama keino saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi ne tapaukset, joissa uhrin turvallisuus ja oikeusturva vaatii valtion välittömiä toimia. Nykyinen tilanne, jossa lähestymiskieltohakemukset tuodaan pääsääntöisesti vireille suoraan käräjäoikeudessa saattaa johtaa toisaalta aiheettomien

hakemusten tekemiseen ja toisaalta viivästyttää perusteltujen hakemusten kohdalla suojan saamista.

4. Turvallisuutta parantavat toimenpiteet lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä

Ei lausuttavaa.

5. Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin

Ehdotuksen perusteluissa on esitetty, että tietoa erilaisista uhreille ja lähestymiskieltoon määrätyille tarkoitetuista palveluista tulisi olla saatavilla myös käräjäoikeuksissa. Helsingin käräjäoikeus toteaa, että tätä tarkoitusta varten tuomioistuinten käyttöön tulisi toimittaa valmiit asiakirjat, joita voidaan sellaisenaan luovuttaa asianosaisille tarvittaessa. Asiakirjat tulee tuottaa muualla kuin käräjäoikeuksissa ja niiden sisällön osalta on huolehdittava niin sisällön oikeellisuudesta kuin ajantasaisuudestakin. Tällaisten tietojen päivittäminen ei kuulu tuomioistuinten tehtäviin.

6. Oikeudellinen apu

Ehdotettu uusi säännös mahdollisuudesta määrätä hakijalle oikeudenkäyntiavustaja parantaisi hakijan asemaa niissä tapauksissa, joissa hakija ei täytä oikeusavun myöntämisen taloudellisia edellytyksiä. Ottaen huomioon korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu KKO 2021:78, ehdotetulle säännökselle on selvä tarve. Ehdotuksen sanamuotoa voidaan pitää kuitenkin jossain määrin epäselvänä. Lähestymiskiellon perusteena voi olla muun ohella rikoksen uhka, eikä lähestymiskiellon määrääminen siten edellytä jo tapahtunutta rikosta. Säännöksen ehdotetun sanamuodon voi kuitenkin nähdä rajoittavan oikeudenkäyntiavustajan määräämisen vain niihin tilanteisiin, joissa rikos on jo tapahtunut. Epäselväksi jää myös, tarkoittaako sanamuoto epäilyä tapahtuneesta rikoksesta vai onko edellytyksenä kieltoon määrättävän syyksi luettu rikos.

Ottaen huomioon ehdotetun sähköisesti valvotun lähestymiskiellon rajoittavat vaikutukset kieltoon määrätyn perusoikeuksiin, olisi perustelua vielä selvittää ja arvioida, tulisiko myös kiellon kohteena olevalle henkilölle tietyin edellytyksin määrätä valtion varoista avustaja lähestymiskieltoasiaan.

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiavustajasta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa asianomistajan oikeudenkäyntiavustajasta säädetään. Selvyyden vuoksi olisi syytä erikseen todeta, onko tarkoitus soveltaa myös sanotun luvun vastapuolen kuluvastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi Helsingin käräjäoikeus toteaa, että säännöksen sanamuoto poikkeaa muualla lainsäädännössä vastaavatyypisessä viittaussäännöksessä käytetystä sanamuodosta. Esimerkiksi laissa eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetun lain 1 a § 3 momentin mukaan oikeudenkäyntiavustajasta, hänen määräämisestään sekä oikeudenkäyntiavustajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa säädetään puolustajasta ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajasta. Mikäli säännöksiä on tarkoitus soveltaa samalla tavalla, yhdenmukaisen kirjoitusasun käyttö olisi perusteltua.

7. Oikeudenkäyntimaksu

Ehdotuksen mukaan tuomioistuinmaksulakia muutettaisiin siten, että lähestymiskiellon hakijalta ei perittäisi maksua silloinkaan, kun hakemus hylätään tai jätetään sillensä. Helsingin kärjäoikeus ei pidä ehdotusta tältä osin kannatettavana tai perusteltuna. Ehdotuksessa todetut vuoden 2016 tuomioistuinmaksulain muutoksen perusteena olleet seikat ovat kaikilta osin edelleen ajankohtaisia. Lähestymiskieltoasiat ovat kärjäoikeuksia huomattavasti työllistävä asiaryhmä. Erityisesti ilman avustajaa tehtyjen hakemusten osalta täydennyskehotusten pyytäminen on ennemminkin pääsääntö kuin poikkeus. Asiaryhmän kiireellisen luonteen vuoksi jokainen hakemus edellyttää kärjäoikeudelta pikaisia toimenpiteitä. Lähestymiskieltohakemusta käytetään valitettavan usein myös sellaisten tavoitteiden saavuttamiseen, joita varten sitä ei ole tarkoitettu. Esityksessä esitetty huoli siitä, että tosiasiallisen suojan tarpeessa olevat henkilöt jättäisivät lähestymiskiellon hakematta tuomioistuinmaksua koskevan riskin vuoksi, voi olla poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa aiheellinen, mutta pääasiallisesti hakemusmaksu ennaltaehkäisee nimenomaan aiheettomia, hyvin vähällä harkinnalla vireillepantuja sekä kiusaamis- tai muussa epäasiallisessa tarkoituksessa tehtyjä hakemuksia. Kokonaisuutena arvioiden tuomioistuinmaksua voidaan pitää puolustettavana. Maksua ei siis tule poistaa. Maksu on määrältään kohtuullinen ja sen määräämisen osalta tuomioistuimella on myös harkintavaltaa kohtuusperusteella. Vaihtoehtoisesti tulisi selvittää oikeudenkäyntimaksun alentamista.

8. Lasten asema

Ehdotuksen mukaan lakia muutettaisiin siten, että lähestymiskielto ei koske yhteydenottoja, joihin on asiallinen peruste ja jotka ovat erityisestä syystä ilmeisen tarpeellisia. Ottaen huomioon korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa 2019:50 lausuttu, ehdotettu täsmennys on aiheellinen.

Esityksen nykytilan arvioinnissa on nostettu esiin ennakkoratkaisu KKO 2019:50 laajemminkin arvioimatta tarkemmin, antaako ratkaisu aihetta lain muutoksille myös muilta osin. Vaikka ennakkoratkaisun kohteena on ollut jatkokäsittelyluvan myöntäminen, ratkaisun perusteluissa on nostettu esiin näkökohtia liittyen lapsen ja kieltoon määrätyn tapaamisten järjestämiseen kiellon aikana, suojan kohteena olevan lapsen puhevallan käyttöön sekä lapsen mielipiteen selvittämiseen. Korkein oikeus on ratkaisussaan nostanut esiin useita seikkoja, joiden osalta nimenomaista lainsäädäntöä ei ole. Lähestymiskieltoain muutoksen yhteydessä tulisi arvioida myös näitä mahdollisia muutostarpeita tarkemmin. Erityisesti vaatimus siitä, että tuomioistuimen tulisi lähestymiskieltoasian ratkaisun yhteydessä antaa määräyksiä lapsen ja kieltoon määrätyn välisistä tapaamisista, on varsin vaikeasti yhteensovittavissa lähestymiskieltoasioiden kiireellisyyden ja käsittelytavan kanssa. Selventävä lainsäädäntö on tarpeen.

9. Lähestymiskiellon valvonta

Kärjäoikeus pitää ehdotuksen tavoitetta lähestymiskiellon valvonnan tehostamisesta kannatettavana. Käyttöön otettavien keinojen osalta on kuitenkin huomioitava lähestymiskieltoasioiden erityispiirteet. Lähestymiskieltoasiat ovat pääsääntöisesti vakioimuotoisella

hakemuslomakkeella vireille tulevia asioita, joihin asianosaiset osallistuvat tyypillisesti ilman oikeudellista avustajaa. Vaatimukset ja niitä tukevan todistelun/selvityksen esittää siten tyypillisesti maallikko. Jos lähestymiskiellon perusteena on rikoksen uhka, kieltä haetaan useimmiten aiempaa tekoa koskevan esitutinnan ollessa vielä kesken. Lähestymiskielto tulee siten tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen varsinaista rikosasiaa. Esimerkiksi esitutkintapöytäkirja on harvoin hakijan tai tuomioistuimen käytettävissä. Lähestymiskieltoon määrättävä puolestaan kutsutaan asiassa järjestettävään istuntoon pääsääntöisesti voimassa olevan lain 6 §:n nojalla sillä uhalla, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Lähestymiskieltoon määrättävä ei siten aina ole saapuvilla istuntokäsittelyssä henkilökohtaisesti.

Edellä kuvattu menettely ei ole lähtökohdiltaan rinnastettavissa pakkokeinolain nojalla määrättävään tehostettuun matkustuskieltoon tai tutkinta-arestiin, joissa yksilön perusoikeuksia merkittäväällä tavalla rajoittavat toimet perustuvat virkavastuulla toimivien viranomaisten aloitteesta tehtyihin vaatimuksiin sekä näiden esittämään selvitykseen. Suora vertaus myöskään ehdotuksessa esitettyihin Ruotsin ja Norjan malliin ei ole mahdollista, koska näissä maissa käytössä oleva menettely vaikuttaa liittyvän kiinteästi lähestymiskiellon rikkomista tai muuta rikosta koskevan syyttäjän ajaman rikosasian yhteyteen.

Edellä todettu lähestymiskieltoasioiden asianosaisasetelma, viranomaisasianosaisen puuttuminen ja lähestymiskiellon luonne esitutkintavaiheessa määrättävänä turvaamistoimen luonteisena toimenpiteenä tarkoittaa käytännössä sitä, että ratkaisu joudutaan useimmiten tekemään varsin vajavaisilla tiedoilla. Muutosehdotuksen mukaisen teknisen valvonnan tehokas ja myös kieltoon määrättävän oikeusturvan asianmukaisesti huomioiva soveltaminen edellyttää, että tuomioistuimen käytettävissä on riittävä selvitys tilanteesta. Käytännössä tällainen riittävä selvitys voisi olla paremmin saatavilla, mikäli sähköisesti valvottu lähestymiskielto liitettäisiin muiden maiden käyttämien mallien mukaisesti ennemminkin rikosasian käsittelyn yhteyteen.

Sähköisesti valvotun lähestymiskiellon edellytykseksi ehdotettua vaatimusta valvonnan välttämättömyydestä ("välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauten kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi") voidaan pitää sanamuodoltaan jossain määrin tulkinnanvaraisena ja liian avoimena. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tosin todettu, että välttämättömyysvaatimus edellyttäisi yleensä, että tekniseen valvontaan määrättävä olisi fyysisesti rikkonut lähestymiskieltoa tai syyllistynyt hakijan henkeen, terveyteen tai vapauten kohdistuvaan rikokseen. Lain jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin arvioida, onko riittävää, että tarkemmat edellytykset sähköiselle valvonnalle ilmenevät ainoastaan lain perusteluista vai olisiko täsmällisten soveltamedellytysten kirjaaminen lain tasolle perusteltua. Helsingin käräjäoikeus toteaa, että täsmälliset lakiin kirjatut edellytykset voivat osaltaan myös ehkäistä tarpeettomia hakemuksia.

Lain valmistelussa ja perusteluissa tulisi myös kiinnittää huomiota käytettävään terminologiaan. Lain soveltajan kannalta on keskeistä, onko edellytykseksi määritelty esimerkiksi rikoksen uhka, epäilty rikos vai syyksi luettu rikos. Siltä osin kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu riskiarvioinnin osalta myös muihin henkilöihin kohdistuneisiin aikaisempiin rikoksiin, on syytä lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että hakijalla ei yksityishenkilönä ole pääsääntöisesti pääsyä esimerkiksi

rikosrekisteriotteisiin, joilla voitaisiin osoittaa kieltoon määrättävän aikaisempi rikoshistoria. Jos lainsäätäjän tarkoituksena on mahdollistaa se, että tuomioistuin voi hankkia lähestymiskieltoasiassa tällaista selvitystä viran puolesta, selventävä säännös tai maininta perusteluissa tältä osin olisi aiheellinen.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu sitä, vaikuttaako sähköinen valvonta siihen liittyvien erityispiirteiden vuoksi myös asian käsittelytapaan tuomioistuimessa. Lainvalmistelussa olisi syytä arvioida tarkemmin, voidaanko ehdotuksen mukainen sähköinen valvonta määrätä vastaajaa henkilökohtaisesti tuomioistuimessa kuulematta. Edellä todetuin tavoin lähestymiskieltoon määrättävä ei käytännössä ole aina saapuvilla istuntokäsittelyssä henkilökohtaisesti. Tähän nähden tuomioistuimen mahdollisuudet arvioida muun ohella sähköisen valvonnan kohtuullisuutta vastaajan kannalta ovat hyvin rajalliset, jos käytettävissä ei ole minkäänlaista selvitystä vastaajan henkilökohtaisista olosuhteista. Toisaalta henkilökohtaisen läsnäolon edellyttäminen eittämättä johtaisi istuntojen peruuntumisiin poissaolojen vuoksi ja tämän johdosta myös käsittelyaikojen pitkittymiseen. Ratkaistavaksi tulee tällöin myös kysymys siitä, voidaanko passiivinen vastaaja esimerkiksi tarvittaessa määrätä noudettavaksi istuntokäsittelyyn.

Jotta sähköisen valvonnan edellytykset tulevat asianmukaisesti selvitetyksi, jatkossa voi olla tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaista, että syyttäjä tai poliisiviranomainen kutsutaan istuntoon kuultavaksi. Tämä tulee ottaa huomioon erityisesti syyttäjien työmäärän ja resurssien tarvetta arvioitaessa.

Lakiehdotuksen 3a § 2 momentissa säädettäisiin teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätyn velvollisuuksista. Säännöstä voidaan pitää jossain määrin puutteellisena siltä osin, että siinä ei aseteta kieltoon määrätylle velvollisuutta sallia valvontalaitteiden asentamista. Velvollisuuden selkeä määrittely lain tasolla on tarpeen, jotta lähestymiskiellon rikkomista koskevan säännöksen nojalla voidaan tarvittaessa puuttua myös tilanteisiin, joissa valvontalaitteiden asentaminen ei ole onnistunut vastaajasta johtuvista syistä.

10. Lähestymiskiellon rikkominen

Ehdotuksen mukaan lähestymiskiellon rikkomista koskeva asia olisi käsiteltävä kiireellisenä. Helsingin kärjäoikeus yhtyy näkemykseen, että tämä muutos voi osaltaan parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta. Muutoksen vaatiman lisäresurssoinnin osalta on otettava huomioon se, että lähestymiskiellon rikkomista koskevaan rikosasiaan liittyy tyypillisesti myös muita tekoja, jolloin kiireellisenä käsiteltävä asiakokonaisuus on tosiasiallisesti laajempi kuin pelkkä lähestymiskiellon rikkominen. Asioiden kiireellisestä käsittelystä aiheutuva resurssitarve kärjäoikeuksissa on selvitettävä tarkemmin. Erilaisten kiireellisten asioiden lisääminen saattaa tosiasiallisesti johtaa nykyisillä resursseilla siihen, että kiireellisten asioiden käsittely hidastuu ja joka tapauksessa siihen, että muiden asioiden jo ennestään liian pitkät käsittelyajat pitenevät entisestään.

Ehdotuksen mukaan lähestymiskiellon rikkomisesta tuomittaisiin myös se, joka rikkoo teknisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa määrättyjä velvollisuuksiaan estääkseen teknisen valvonnan suorittamisen. Rangaistussäännöksen tehokas soveltaminen edellyttäneen sitä, että teknisesti valvottuun lähestymiskieltoon määrätyn velvollisuudeksi nimenomaisesti säädetään muun ohella myös valvontalaitteiden asennuksen salliminen. Lisäksi käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että sekä Ruotsissa että Norjassa kriminalisoinnin kohteena sähköisen valvonnan osalta on sekä tahalliset että törkeästä huolimattomuudesta tehdyt teot. Lainvalmistelussa olisi syytä vielä selvittää, olisiko vastaavantyyppinen laajennus myös törkeän tuottamuksen tilanteisiin aiheellinen.

11. Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset ja käräjäoikeuksien resurssien lisätarpeeseen liittyvät vaikutukset on arvioitava kattavasti hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Ehdotuksessa esitetyt muutokset tulevat kasvattamaan käräjäoikeuksien työmäärää ja sen myötä myös resurssien tarvetta eri tavoin. Lähestymiskieltoasiat on käsiteltävä kiireellisinä, mikä osaltaan vaikuttaa niille varattavien resurssien tarpeeseen.

Ehdotuksessa on ensinnäkin arvioitu, että yksin hakemusmaksun poistaminen lisäisi käräjäoikeudessa käsiteltävien asioiden määrää noin 1.000 asialla vuodessa. Tämä arvio on varsin maltillinen. Lisäksi käräjäoikeudessa käsiteltävien asioiden määrää lisää myös viran puolesta määrättävien väliaikaisten lähestymiskieltojen kasvu, joka ehdotuksen arvion mukaan olisi noin 200 uutta asiaa vuodessa.

Lisäksi lähestymiskiellon rikkomisasiota tulisi käräjäoikeuteen enenevässä määrin sähköisesti valvotun lähestymiskiellon velvollisuuksien rikkomisen laajentaessa tunnusmerkistöä. Tältä osin käräjäoikeuksien resurssitarvetta lisää asioiden määrän ohella myös se, että myös nämä asiat on käsiteltävä kiireellisinä.

Vielä ehdotuksen mukainen mahdollisuus määrätä hakijalle lähestymiskieltoasiaa varten oikeudenkäyntiavustaja lisää käräjäoikeuksissa käsiteltävien hakemusasioiden määrää.

Asioiden määrällisen kasvun ohella on huomioitava myös sisällölliset muutokset. Ehdotuksessa todetaan, että sähköisen valvonnan määräämisestä ei aiheutuisi tuomioistuimille merkittävästi lisätyötä. Helsingin käräjäoikeus ei yhdy tähän näkemykseen. Lähestymiskieltohakemukset tulevat pääosin vireille hakijoiden itse täyttämällä vakiopohjaisilla hakemuslomakkeilla. On odotettavissa, että pääosin maallikkojen tekemät lähestymiskieltohakemukset tulevat enenevässä määrin sisältämään myös pyynnön sähköisen valvonnan määräämisestä. Pääsääntöisesti asianosaiset osallistuvat oikeudenkäyntiin ilman avustajaa. Ottaen vielä huomioon sähköisen valvonnan merkittävät rajoitukset yksilön perusoikeuksiin, tuomioistuimen rooli asian selvittämisessä korostuu entisestään. Näissä olosuhteissa on varsin todennäköistä, että sähköistä valvontaa koskevat

lähestymiskieltoasiat tulevat edellyttämään enenevässä määrin täydennyskehotuksia, asian valmistelua ja myös istutokäsittelyjen pitkittymistä. Tämä on otettava myös tuomioistuinten resurssoinnissa huomioon.

Vielä on todettava, että käräjäoikeuksien ongelma on niiden perusrahoituksen riittämättömyys. Tästä johtuen myös asioiden käsittelyajat ovat etenkin pääkaupunkiseudun ruuhkautuneissa käräjäoikeuksissa jo nyt oikeusturvan alueellisen tasa-arvoisen saatavuuden kannalta liian pitkiä. Resurssivaje on korjattava ennen uudenlaisten tehtävien osoittamista tai sellaisten lainsäädäntömuutosten tekemistä, jotka lisäävät käräjäoikeudessa tehtävän työn määrää.

12. Muuta

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksesta puuttuu voimaantuloon liittyvät siirtymäsäännökset kokonaisuudessaan. Ottaen huomioon, että lakiehdotukset sisältävät muutoksia muun ohella lähestymiskiellon sisältöön, oikeudenkäyntiavustajan määräämisen edellytyksiin ja tuomioistuinmaksuihin, selventävät siirtymäsäännökset ovat keskeisiä yhdenmukaisen lain soveltamisen takaamiseksi.

Nurmi Tuomas
Helsingin käräjäoikeus

Inkinen Jaana
Helsingin käräjäoikeus