

03.10.2022

POL-2022-118410

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lakivaliokunta keskiviikko 05.10.2022 klo 9.00 / HE 143/2022 vp / Lausuntopyyntö

Asia: HE 143/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+143/2022>

Poliisitarkastaja Pekka Heikkinen

Asiantuntijalausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

1 Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt 20.9.2022 Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa, maanantaihin 03.10.2022 kello 12.00 mennessä.

Poliisihallitus näkee lähestymiskiellon tehostamisen tärkeänä ja merkittävänä asiana etenkin väkivaltarikostorjunnan kokonaisuuden kannalta. Asialla on erityistä ja tunnistettua tarvetta sekä merkitystä etenkin naisiin kohdistuvan väkivallan, sukupuolittuneen väkivallan, perhe- ja lähisuhdeväkivallan osalta.

Helsingin poliisilaitos on antanut jo aikaisemmin samassa asiassa oman lausuntonsa (28.09.2022, POL-2022-118385), jonka osalta on koordinoitu Poliisihallituksen kanssa. Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa ilmenee hyvin ja kattavasti asiaan liittyvät keskeiset asiat, joihin Poliisihallitus voi tässä yhteydessä viitata ja yhtyä. Lisäksi Poliisihallitus haluaa - Helsingin poliisilaitoksen kattavaan lausuntoon viitatessaan ja yhtyessään - tuoda erikseen painottaen esiin joitakin asiakokonaisuuksiin liittyviä käytännön asioita (Kohta 2) sekä poliisin asiaan liittyviä resurssikysymyksiä (Kohta 3), joilla kaikilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys lähestymiskieltojen tehostamisen tavoitteiden ja käytännön tuloksellisuuden osalta sekä etenkin rikoksen uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta.

Samalla tässä yhteydessä on syytä muistuttaa poliisin ennalta estävästä toiminnan (EET) kokonaisuudesta, johon liittyy myös uusintarikollisuuden torjunta ja ylisukupolvisen väkivallan torjunta - kaikki tämä edellyttää laajaa ja

monialaista yhteistyötä sekä viranomaisten että järjestöjen kanssa. Tätä yhteistyötä tulisi etenkin viranomaisten toiminnan osalta edistää ja kehittää rakenteelliseksi aidoksi yhdessä tekemiseksi (mm. Ankkuri- ja MARAK-toiminnot) myös lainsäädännöllisesti.¹

Erilaiset järjestöt tekevät mm. lähisuhdeväkivallan osalta äärimmäisen tärkeää työtä. Järjestöt eivät kuitenkaan pysty toimimaan aina valtakunnallisesti, joten alueellisesti on paljon eroja. Järjestöt eivät myöskään juurikaan pysty tarjoamaan palveluitaan heti akuuteissa tilanteissa, kuten heti poliisin kotihälytystehtävien yhteydessä. Eri mies- ja naisjärjestöjen tiiviimpi viranomaisten tukema keskinäinen yhteistyö voisi edistää paremmin yhteisiä tavoitteita.

Poliisilla on valtakunnallinen USEL-verkosto, jossa käsitellään ja koordinoidaan poliisin toimintaan liittyen mm. rikoksen uhrin oikeuksia, sovittelu- ja edunvalvonta-asioita sekä lähestymiskieltoasioita. Toimintaan liittyy tiivis yhteistyö mm. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Rikosuhripäivystyksen (RIKU) sekä Ensi- ja turvakotien liiton (ETKL) kanssa.

2 Tavoitteet ja käytäntö

Hallituksen esityksen mukaan lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on väliaikaisten lähestymiskiellojen määrän lisääminen. Esityksen mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen (POV) tulee määrätä väliaikainen lähestymiskielto niissäkin tilanteissa, joissa kiellolla suojattava ei itse tahdo lähestymiskiellon määräämistä. Asia liittyy osaltaan Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvovan GREVIO-asiantuntijaryhmän näkemykseen, jonka mukaan väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen ei saa riippua uhrin tahdosta, vaan se pitää määrätä tarvittaessa viran puolesta, osana valtion velvollisuutta estää väkivaltaa.

Teoria tasolla uudistus on tervetullut. Käytäntö on kuitenkin poliisin toiminnan osalta haasteiden ja suoranaisten ongelmien värittävä. Käytännössä etenkin lähisuhdeväkivaltaan liittyvät asiat, joita poliisi kohtaa työssään (hälytystehtävät, rikostutkinta yms.), ovat sangen usein sellaisia, että niihin liittyvät ihmiset ovat eri tavoin elämänhallinnan pettäessä itse haluttomia ja usein myös kykenemättömiä toimimaan niin, että lähestymiskiellolla saavutettaisiin toivottua tulosta pelkästään poliisin toimin ja keinoin.

Käytännössä elämänhallinnan pettämiseen liittyy sangen usein jo pitkittyneesti moninaisia ongelmia, liittyen mm. päihteisiin, mielenterveysongelmiin,

¹ Poliisin ennalta estävän työn strategia
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161300>

Ankkuritoiminnan käsikirja

[Ankkuritoiminnan käsikirja - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Toiminnallinen käsikirja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja ennalta estämiseksi

[Toiminnallinen käsikirja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja ennalta estämiseksi \(poliisi.fi\)](#)

työttömyyteen ja toimeentulo-ongelmiin sekä näiden myötä elämän näköalattomuuteen ja esim. päihde- ja rikoskierteeseen, johon kaikkeen tapaa väistämättä liittyä lopulta myös väkivalta, toistuva väkivalta - sivullisten, kuten lasten kärsiminen ja oireilu eri tavoin, kuten rikoksia tekemällä jne.

Elämän hallinnan pettäminen synnyttää ylisukupolvisia ongelmia ja ylisukupolvista väkivaltaa. Tähän kaikkeen pitää viranomaisten toimesta kuulua myös se, että rikosten uhrien lisäksi myös rikoksista epäillyt, niihin syyllistyneet, niistä tuomitut sekä monet sivulliset kokijat ja näkijät, kuten lapset, tarvitsevat tukea ja apua, jotta voidaan katkaista ylisukupolvisen väkivallan kierteitä.

Näissä edellä kuvatuissa ongelmissa ollaan tekemisissä sellaisten asioiden kanssa, että niitä ei yhteiskunta hoida pelkillä lähestymiskielloilla. Tarvitaan poliisin toimien lisäksi useita muita eri toimijoita ja osajia, etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Näiden SOTE-palveluiden tulisi olla saatavilla jo akuuteissa tilanteissa, kuten poliisin kotihälytystehtävillä (sosiaalipäivystykset, poliisilaitoksille ja -asemille sijoitetut sosiaalityöntekijät yms.). Asia haastaa tulevaisuudessa vahvasti etenkin hyvinvointialueiden tuottamia palveluita, mutta myös kunnallisia toimijoita.

Poliisi ei voi eikä saa ryhtyä esim. sosiaalityöntekijäksi, jota poliisi ja etenkin asianosaiset tarvitsevat, jotta edellä kuvattuja asioita saadaan hoidettua kokonaisuuden kannalta järkevästi ja kunkin asianosaisen oikeuksien mukaisesti. Poliisin ennalta estävä toiminta eri työmuotoineen, mm. Ankkuri- ja MARAK-toiminnot, liittyvät tähän kaikkeen ja näiden työmuotojen parempi toteutuminen - rakenteellinen ja johdettu yhdessä tekeminen - edellyttäisi poliisin lisäksi enemmän myös muita toimijoita akuutteihin tilanteisiin, etenkin sosiaali- ja terveystoimen osalta.

3 Poliisin resurssit

Hallituksen esityksessä on lakiin lähestymiskiellosta esitetty muutettavaksi 11 § 2 momenttia, joka velvoittaisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen (POV) määräämään väliaikaisen lähestymiskiellon omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.

Tilastojen mukaan poliisi on määrännyt vuosittain noin 200 - 300 väliaikaisia lähestymiskielloa. Poliisin tilastojen mukaan käräjäoikeuden määräämien lähestymiskiellojen ja poliisin määräämien väliaikaisten lähestymiskiellojen määrät ovat viime vuosina laskeneet. Alla olevista taulukosta ilmenevät poliisin määräämät väliaikaiset lähestymiskiellot ja käräjäoikeuden määräämät lähestymiskiellot vuosina 2015–2020.

Taulukko 1. Poliisin määräämät väliaikaiset lähestymiskiellot

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Perusmuotoi-						
nen	167	164	156	109	101	118
Perheen sisäi-						
nen perusmuo-						
toinen	29	22	28	12	19	31
Laajennettu	88	90	83	64	63	76
Perheen sisäi-						
nen laajennettu	11	13	15	10	12	12
Yhteensä	295	289	282	195	195	237

Taulukko 2. Käräjäoikeuden määräämät lähestymiskiellot

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Perusmuotoi-						
nen	854	807	796	662	587	490
Perheen sisäi-						
nen perusmuo-						
toinen	36	41	35	13	20	31
Laajennettu	564	487	436	453	343	390
Perheen sisäi-						
nen laajennettu	15	13	19	7	16	17
Yhteensä	1 469	1 348	1 286	1 135	966	928

Poliisin määräämien väliaikaisten lähestymiskiellojen määrään on osaltaan voinut vaikuttaa poliisin henkilöressurssien väheneminen. Vuoteen 2020 tullessa poliisien määrä oli nousussa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Väliaikaisten lähestymiskiellojen määrän kasvuun on vaikuttanut mitä ilmeisimmin Poliisihallituksen vuonna 2020 antama aiempaa ohjeistusta täydentänyt ohje, jolla pyrittiin edistämään väliaikaisen lähestymiskiellon käyttöä edellytysten täytyessä.

Poliisihallitus arvioi, että lakimuutoksen velvoittavuus lisäisi poliisin määräämien väliaikaisten lähestymiskiellojen määrää vuosi tasolla noin 250 tapauksella. Määrä on arvio ja siihen vaikuttaa luonnollisesti myös poliisille ilmoitettujen tapausten määrä sekä laatu. Esitettyä arviota voidaan kuitenkin pitää realistisena, semminkin kun otetaan huomioon mm. pahoinpitelyrikosten kasvanut määrä.

Yhden lähestymiskielloasian käsittely; arviointi, harkinta ja päätöksenteko sekä määrääminen, vie aikaa arvioita keskimäärin noin 10 tuntia tapausta kohden. Tämä arvioitu kokonaisaika käsittää poliisin tutkijan (usein käytännössä tutkijapari) ja asian tutkinnanjohtajan tapaukseen käyttämän ajan, johon sisältyy muun muassa ilmoituksen vastaanottaminen (lähestymiskiello-

asiasta kirjataan rikosasiasta erillinen ilmoitus), historia- ja muiden taustatietojen sekä erilaisten lisäselvitysten tekeminen. Asiaan liittyy luonnollisesti suojattavan tai suojattavien kuuleminen (poliisitutkinta), uhka-arvion ja suojelutarpeen arviointi, määrittäminen ja tekeminen, lähestymiskieltoon määrättävän henkilön kuuleminen ennen päätöksentekoa ja asian tiedoksianto, yhteydenotto ja -pito tuomioistuimeen ja sopiminen käsittelyajasta perheen sisäisissä tapauksissa, yhteydenotto sosiaalitoimeen (perheen sisäinen, mahdolliset oheistarpeet, kuten lastensuojelulliset asiat, majoitusten järjestäminen), päätöksenteon sekä väliaikaiseen lähestymiskieltoon määräämisen (kirjallinen päätös / määräys) sekä tiedoksiannon lähestymiskieltoon määrättävälle. Erilainen opastaminen ja ohjaaminen sekä yhteydenpito eri tahoihin voi jatkua osallisten osalta vielä päätöksen jälkeenkin.

Lisäksi kieltoon määrättävän tavoittamisessa kiellon tiedoksiantoa varten voi mennä aikaa. Tätä on vaikea arvioida, ja usein vakavimmissa tapauksissa asiaan liittyy rikosasia, jolloin poliisi joka tapauksessa yrittää tavoittaa kieltoon määrättävää henkilöä, tai tämä on jo kiinniotettuna rikosperusteisesti.

Kaiken edellä kuvatun, joka liittyy lähinnä rikostorjunnan tehtäviin, lisäksi asioissa voi olla niin sanottu akuuttivaihe, jotka voivat liittyä esimerkiksi erilaisiin kotihälytystehtäviin, jotka voivat sitoa useammankin poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan poliisipartion asiaan liittyviin tehtäviin, suhteessa asianosaisiin ja heidän asioidensa hoitamiseen, joka kaikki voi edellyttää hyvinkin laajaa ja akuuttia moniviranomaisyhteistyötä asioiden selvittämiseksi ja monien asioiden turvaamiseksi liittyen niin sosiaali- ja terveystoimeen, kuin myös esimerkiksi Ensi- ja turvakotipalveluihin - kun käytännössä jo tehdään valmisteluja tietoisena siitä, että asiassa tultaneen määräämään väliaikainen lähestymiskielto. Kaiken tämän järjestäminen voi olla hyvinkin työlästä ja aikaa vievää sitoen poliisipartioita ajallisesti useiksi tunneiksi, etenkin harva-alueilla, mutta myös niissä kaupungeissa, joissa po. palveluita ei ole päivystysluontoisesti heti saatavilla. Kaikkeen tähän voi mennä tehtäväkohtaisesti toiset noin 10 tuntia poliisin työaikaa.

Kokonaisuuden osalta sama HTV määrä voidaan siis arvioida rikostorjunnan lisäksi myös valvonta- ja hälytystoiminnan osalle. Lisäksi on mitä ilmeisintä, että tulevaisuudessa lähestymiskieltoasioissakin on entistä enemmän haasteita kielellisten, kulttuuristen ja uskonnollisten asioiden liittyessä tapauksiin, mm. maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osalta. Tämä kaikki edellyttää mm. tulkkaustarpeiden ja erityisosaamisen myötä enemmän ajankäyttöä kaikissa edellä kuvatuissa vaiheissa, jotta etenkin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asiat saadaan asianmukaisesti hoidettua, joten ei liioiteltua lisätä kokonaisuuteen vielä kolmas 10 tuntia tapausta kohden.

Edellä mainitun perusteella, kun lain velvoittavuus lisäisi mitä ilmeisimmin poliisin määräämien väliaikaisten lähestymiskieltojen määrää noin 250 tapauksella vuosittain ja yhteen tapaukseen käytetään työaikaa keskimäärin 10:stä tunnista 30:een tuntiin, niin se tarkoittaa n. 1,5 - 4,5 henkilötyövuotta (yksi HTV on 1640 tuntia).

Lopputulena voidaan todeta, että kun huomioidaan edellä kuvatut rikostorjunnan toimet ja valvonta- ja hälytystoiminnan toimet sekä erilaisten muutoseikkojen ja asianosaisten oikeuksiin väistämättä liittyvät toimet, niin uudistuksen edellyttämä resurssitarve olisi näin ollen karkeasti arvioiden pelkästään poliisin tehtävien osalta vuosi tasolla hyvinkin noin 3 tai jopa 5 henkilötyövuotta.