



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta lähestymiskiellon tehostamisesta

Lähestymiskiellon tehostamista koskeva esitysluonnos on kokonaisuutena huolellisesti valmisteltu. Luonnos on sujuvasti kirjoitettu, josta myös asiaa tuntematon saa vaivatta käsityksen lainmuutoksen tarpeesta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Taloudellisten vaikutusten laskelmat ovat perusteelliset, mutta vaikutuksia uhrien näkökulmasta tulisi käsitellä tarkemmin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi selvittää vaikutuksia lapsiin. Vaikuttaisiko lakiehdotus käytännössä lapsen mahdollisuuteen tavata lähestymiskieltoon määrättyä vanhempansa, ja miten esitys konkreettisesti suojaa lapsia väkivallalta tai sen uhalta?
- ii) Erilaisten viranomais- ja tukipalvelujen alueellista saatavuutta tulisi käsitellä esityksessä. Esiintyykö tukipalvelujen riittävydessä aluekohtaisia eroja ja mitä vaikutuksia tukipalvelujen riittävydellä voi olla suojaa tarvitseville?
- iii) Esityksessä voisi tarkentaa lähestymiskieltohakemusten taustalla olevia tilanteita ja syitä sekä kuvata tyypillistä suojeltavaa sekä lähestymiskieltoon määrättävää. Esityksessä tulisi myös kuvata tarkemmin, miten esitys parantaa suojeltavien uhrien asemaa.
- iv) Esityksessä tulisi arvioida, miten lakiehdotus parantaa niiden suojelun tarpeessa olevien asemaa, joiden henkeä ja turvallisuutta uhkaa suurempi ryhmä ihmisiä, kuten esimerkiksi perhe tai suku, eikä yksittäinen tekijä.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.



Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lähestymiskiellosta annettua lakia, rikoslakia ja tuomioistuinmaksulakia. Esityksen tavoitteena on parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuutta.

Väliaikaisen lähestymiskiellon käytön lisäämiseksi lähestymiskiellolakia muutettaisiin siten, että pidättämiseen oikeutettu virkamies voisi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon omasta aloitteestaan, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttäisi kiellon välitöntä antamista.

Tukipalveluihin ohjaamista lähestymiskieltoasioissa tehostettaisiin. Lähestymiskiellolakiin otettaisiin säännökset lähestymiskiellolla suojattavan yhteystietojen välittämisestä tukipalveluihin ja velvollisuudesta ilmoittaa kieltoon määrätylle saatavilla olevista tukipalveluista.

Tuomioistuin voisi määrätä lähestymiskiellon hakijalle avustajan, jos hakemuksen perusteena on hakijan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistunut rikos ja se rikoksen vakavuus, hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen on perusteltua.

Tuomioistuinmaksulakia muutettaisiin siten, että lähestymiskiellon hakijalta ei perittäisi maksua silloinkaan, kun hakemus hylätään tai asia jää sillensä.

Uutena keinona hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojelemiseksi otettaisiin käyttöön sähköisesti valvottu lähestymiskielto. Tuomioistuin voisi päättää, että laajennettuun lähestymiskieltoon liitettäisiin sähköinen valvonta, jos se olisi välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi eikä se olisi kohtuutonta ottaen huomioon uhkaavan rikoksen vakavuus, valvontaan määrättävän olosuhteet ja muut asiassa ilmenneet seikat.

Sähköisesti valvottu lähestymiskielto voitaisiin määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi. Jos sähköiseen valvontaan määräämisen edellytykset yhä täyttyisivät, kielto voitaisiin uudistaa. Uudistettaessa sähköisesti valvottu lähestymiskielto voitaisiin määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Lähestymiskiellon tehokkuuden parantamiseksi ehdotetaan, että lähestymiskiellon rikkomista koskeva asia olisi käsiteltävä kiireellisenä, jollei rikkomista ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Lähestymiskiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä täydennettäisiin niin, että lähestymiskiellon rikkomisesta tuomittaisiin myös kieltoon määrätty, joka rikkoisi sähköisesti valvottua lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa määrättyjä velvollisuuksiaan ja siten estäisi sähköisen valvonnan käyttöönottamisen tai toteutumisen.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan lähestymiskieltoon liittyvä lainsäädäntö uudistetaan turvaamaan paremmin uhrin oikeudet.



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että asian taustaa, valmistelua ja lähestymiskieltojen määrää on kuvattu selkeästi ja ymmärrettävästi. Taulukoiden ja selostuksen perusteella myös asiaa tuntematon pystyy muodostamaan yleiskäsityksen ongelmasta. Esitysluonnoksessa käsitellään lähestymiskieltoon liittyviä tilastoja, mutta esitystä voisi täydentää tilastotiedoilla lähisuhdeväkivallasta, mikä konkretisoisi lähestymiskieltojen tarpeellisuutta.¹ Lisäksi esityksessä voisi ylipäättään tarkentaa lähestymiskieltohakemusten taustalla olevia tilanteita ja syitä sekä kuvata tyypillistä suojeltavaa sekä lähestymiskieltoon määrättävää. Kaikki lähestymiskielto eivät liity vain lähisuhdeväkivaltaan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että nykyisiä toimia väkivaltatilanteiden ja niiden uhan hallitsemiseksi kuvataan monesta näkökulmasta. Nykytilan ongelmia käsitellään yksitellen ja perustellen. Esitysluonnoksessa voisi vielä tarkentaa nykytilan haasteita. Esimerkiksi kunniaan liittyvä väkivalta ei ole erillisrikos, jolloin kunniaiväkivaltaa ei voida suoraan tilastoida ja se jää myös usein piilorikollisuudeksi². Esitysluonnoksesta ei selviä, miten nykytilanteessa lähestymiskielto toimivat kunniaiväkivallan ehkäisyssä ja yhteisöllisissä rikoksissa, joissa väkivallan uhka tulee laajemmalla joukolta kuin yksittäiseltä tekijältä.

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset on kuvattu selkeästi ja napakasti. Esitysluonnos on muutoinkin sujuvasti kirjoitettu.

Esitysluonnoksessa todetaan, että oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2019 arviomuistio, jossa tarkastellaan erilaisia keinoja lähestymiskielton valvonnan tehostamiseksi³, ja kaikkia vaihtoehtoja on ilmeisesti päätetty jatkovalmistella. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksessa mainitaan eri kohdissa erilaisia keinoja, mutta vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevassa kappaleessa asiaa käsitellään suppeasti. Esityksessä tulisi selventää, onko valmistelussa harkittu vielä muita vaihtoehtoja kuin nyt valitut keinot.

Esitysluonnoksen perusteella muissa maissa on otettu käyttöön pitkälti samankaltaisia keinoja kuin Suomessa. **Arviointineuvosto katsoo**, että muiden maiden toimenpiteiden kuvaus on riittävä, mutta niistä saatujen kokemusten hyödyntäminen jää epäselväksi.

¹ Esimerkiksi THL:n lähisuhdeväkivaltaa käsittelevän tilastoraportin (<https://www.julkari.fi/handle/10024/141028>) mukaan vuonna 2019 viranomaisten tietoon tuli 10 600 pari- ja lähisuhdeväkivaltarikosta. Henkirikokseen päättyneistä parisuhteista 80 prosentissa oli esitutkintatietojen mukaan esiintynyt väkivaltaa jo aiemmin, usein pitkäänkin. Parisuhdetapoisissa kuoli yhteensä 149 naista ja 50 miestä vuosina 2010–2019.

² Kunniaikäisyydet ja väkivalta – selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa, Ihmisoikeusliiton julkaisu 2016 ja <https://poliisi.fi/kunniaivakivalta>.

³ Arviomuistio lähestymiskielton valvonnan tehostamiseksi, Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2019:4



Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa on käsitelty keskeistä lausuntopalautetta ja sen perusteella tehtyjä muutoksia.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että yksityiskohtaiset kustannusvaikutukset lähestymiskiellon tehostamisesta on arvioitu hyvin ja läpinäkyvästi. Luvut voisi koota esimerkiksi taulukkoon, jolloin vuosittaisten kustannusten jakautumisen näkisi yhdellä silmäyksellä. Tällöin voisi harkita laskelmien yksityiskohtien siirtämistä erilliseen liitteeseen.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Viranomaisvaikutuksissa on käsitelty viranomaisille aiheutuvia uusia työtehtäviä ja velvoitteita.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaistehtävien kuvaus yhdessä taloudellisten vaikutusten kanssa antaa hyvän käsityksen viranomaisvaikutuksista.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa käsitellään ehdotuksen kannalta huomionarvioisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta vaikutusarvioita tulisi vielä täydentää.

Arviointineuvosto katsoo, että ehdotuksen lapsivaikutuksia tulisi selostaa tarkemmin. Vaikuttaisiko lakiehdotus käytännössä lapsen mahdollisuuteen tavata lähestymiskieltoon määrättyä vanhempaansa? Entä miten esitys suojaa konkreettisesti lapsia väkivallalta tai sen uhalta?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata tiivistetysti viranomais- ja tukipalvelujen alueellista saatavuutta. Arviointineuvoston käsityksen mukaan tukipalvelu voidaan organisoida monin eri tavoin. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, esiintyykö tukipalvelujen riittävydessä aluekohtaisia eroja ja mitä vaikutuksia tukipalvelujen riittävydellä on suojaa tarvitseville.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että ehdotettujen muutosten vaikutukset uhrien aseman parantumisen kannalta on kuvattu melko ohuesti. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata vielä tarkemmin, miten henkilöiden, joiden terveyteen ja henkeen kohdistuu uhka, asema muutoksen myötä paranee. Esitysluonnoksen mukaan sähköinen valvonta voitaisiin määrätä, jos se olisi välttämätöntä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan rikoksen uhan torjumiseksi. Esitysluonnoksesta ei esimerkiksi selviä riittävästi, millaisia nämä välttämättömät tilanteet olisivat ja kuinka suuri määrä lähestymiskieltoilanteita jäisi sähköisen valvonnan ulkopuolelle.

Esitysluonnoksessa tulisi syventää vaikutusten arviointia myös erilaisten uhrien näkökulmasta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esimerkiksi kunniaväkivaltaan. Esityksessä tulisi arvioida, miten



lakiehdotus parantaa niiden suojelun tarpeessa olevien asemaa, joiden henkeä ja turvallisuutta uhkaa suurempi ryhmä ihmisiä, kuten esimerkiksi perhe tai suku, eikä yksittäinen tekijä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta lähestymiskiellon tehostamisesta (hankenumero: OM015:00/2020), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 1.7.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 8. elokuuta 2022

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.