

Asia: VN/1393/2020

Työryhmän mietintö lähestymiskiellon tehostamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lähisuhdeväkivallan riskinarviointi

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön mietinnöstä lähestymiskiellon tehostamisesta. Mietintö esittää useita konkreettisia ja kannatettavia keinoja lähestymiskiellon tehostamiseen, joita Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa, ja joita on mahdollista jatkokehittää edelleen lähestymiskiellon tehon vahvistamiseksi ja kiellolla suojattavien oikeuksien turvaamiseksi.

2. Lähestymiskiellon määräämisen edellytykset

Lähestymiskiellon toimiva sähköinen valvontajärjestelmä olisi merkittävä parannus lähisuhdeväkivallan uhrien suojaan, ja voi helpottaa näytön hankkimista lähestymiskiellon rikkomisista. Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että lähestymiskiellon sähköistä valvontaa tulisi käyttää, kun

1. lähestymiskieltoa on rikottu,
2. lähestymiskielto on asetettu vakavan tai toistuvan häirinnän seurauksena, tai
3. lähestymiskielto on asetettu vakavan tai toistuvien väkivallantekojen seurauksena.

Mietinnön mukaan sähköisen valvonnan ”[v]älttämättömyysvaatimus edellyttäisi yleensä, että tekniseen valvontaan määrättävä olisi fyysisesti rikkonut lähestymiskieltoa tai syyllistynyt suojattavan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen.” Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä sähköisen valvonnan tulisi olla mahdollista myös vakavaan tai toistuvaan häirintään perustuen. Lähestymiskiellon sähköisen valvonnan tulisi olla mahdollista myös perusmuotoisessa lähestymiskiellossa edellä mainituilla perusteilla.

Liiton mielestä sähköinen valvonta tulisi ottaa käyttöön säännönmukaisesti lähestymiskiellon rikkomisen yhteydessä, ellei ole erityisiä syitä sen määräämistä vastaan, vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa. Myös siitä tulisi selkeästi säätää, millaisia olisivat ne erityiset syyt, joilla sähköistä valvontaa ei voida määrätä. Esimerkiksi työpaikka ei saisi olla este valvonnan määräämiselle, vaikka lähestymiskieltoon määrätyn valvonta voisikin tulla sähköisen pinnan käytön myötä myös muiden tietoon. Lähestymiskiellon määräämisen edellytyksissä tulee huomioida myös netin kautta tapahtuva häirintä ja lähestymiskiellon rikkominen. Samalla on varmistettava, että uudistettu lähestymiskielto voidaan määrätä ennen, kuin edellisen voimassaolo lakkaa.

3. Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta

Istanbulin sopimuksen 5 artikla edellyttää jäsenmaita toteuttamaan toimet, joilla varmistetaan huolellisuusvelvoitteen noudattaminen ”tarkoituksena ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat valtiosta riippumattomien toimijoiden väkivallanteot” (artikla 5). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan valtiolla on positiivinen velvollisuus suojella yksityishenkilöitä muiden henkilöiden väkivallalta. Edellytyksenä velvollisuuden syntymiselle on, että viranomaiset tiesivät tai heidän olisi pitänyt tietää yksilön henkeä uhanneesta todellisesta ja välittömästä vaarasta, mutta he laiminlöivät ryhtyä toimivallassaan oleviin, riskiltä välttymiseksi tarpeellisiin kohtuullisiin toimenpiteisiin.

Poliisihallituksen ohjeilla on pyritty ohjaamaan poliisia tarvittaessa määräämään väliaikainen lähestymiskielto, mutta poliisin viran puolesta määräämien lähestymiskieltojen määrä on edelleen vähäinen verrattuna kaikkiin lähestymiskieltoihin. Lainuudistuksella pitäisi saada aikaan selvä muutos viranomaistoiminnassa, niin että viranomaisaloitteisia lähestymiskieltoja määrättäisiin nykyistä useammin. Muistiossa ehdotetaan määräaikaisen kiellon määräämisen edellytysten sanamuodon muuttamista siten, että kiellon määrääminen ei enää edellyttäisi sitä, että henkilö ei itse kykene hakemaan kieltoa. Tämä on kannatettava parannus nykytilaan, mutta ei kuitenkaan anna viranomaisille selkeää velvollisuutta arvioida lähestymiskiellon tarvetta tai määrätä kieltoa.

GREVIO toteaa Suomelle antamissaan suosituksissa, että väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen ei voi olla kiinni uhrin tahdosta, vaan se on määrättävä välittömästi viran puolesta osana valtion velvollisuutta estää yksityisten henkilöiden tekemät väkivallanteot. GREVIO myös toteaa, ettei väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen voi vaatia välitöntä vaaraa, vaan myös vähemmän vakava väkivalta tulisi tulla kyseeseen perusteena. Viranomaisten velvollisuus ehkäistä väkivaltaa perustelee vähintään velvollisuutta arvioida lähestymiskiellon tarve muutenkin kuin ’ilmeisissä’ tilanteissa. Naisjärjestöjen Keskusliitto näkee, että lain pykälään kirjattu velvollisuus määrätä väliaikainen lähestymiskielto viran puolesta, jos uhatun suojelun tarve sitä edellyttää, varmistaisi kaikkein parhaimmalla tavalla Istanbulin sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiset ratkaisut. Lisäksi se suojaisi viranomaista tilanteilta, joissa kiellon määräämättä jättäminen voisi johtaa vakaviin väkivallan tekoihin ja sitä kautta kansainvälisen oikeuden rikkomuksiin. Viranomaisen velvollisuudessa määrätä lähestymiskielto olisi hyvä olla tarkentavia elementtejä, jotka ohjaisivat viranomaisia väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisessä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi fyysinen väkivalta, tappouhkaus, seksuaalinen väkivalta tai sen uhka, väkivallan tai uhkausten kohdistaminen lapsiin tai tekeminen lasten läsnä ollessa, ja väkivaltatausta.

4. Turvallisuutta parantavat toimenpiteet lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä

Lähestymiskiellon pääasiallinen tarkoitus on suojata henkilöä väkivallalta tai häirinnältä tai sen uhalta. Uhrin turvaamiseen on tärkeää ottaa käyttöön kaikki mahdolliset keinot. Mahdollisuus saada suojattavan käyttöön turvalaite ja muita turvallisuutta parantavia toimia on Naisjärjestöjen Keskusliiton näkemyksen mukaan erittäin kannatettavaa. Turvalaitteiden tarve voidaan arvioida moniammatillisissa MARAK-ryhmissä, ja niiden hankinta voidaan toteuttaa kunnallisena sosiaalipalveluna.

Muistiossa viitataan Ruotsin käytäntöön, jossa uhrilla on mahdollisuus saada turvapaketti, joka sisältää sekä teknisiä turvalaitteita, kuten turvapuhelin, puheluiden tallennuslaite ja äänimerkkihälytin, että uhria tukevia toimenpiteitä, kuten oma yhteyshenkilö poliisissa ja mahdollisuus tieto- ja turvallisuuskeskusteluihin. Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä myös Suomessa on tärkeää ottaa käyttöön laaja skaala erilaisia turvallisuutta parantavia toimenpiteitä. Esimerkiksi puheluiden tallennuslaite mahdollistaisi tehokkaamman tuen sähköisen häirinnän tapauksissa.

5. Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO on vahvasti kehottanut Suomen lainvalvontaviranomaisia ohjaamaan väkivallan uhriksi joutuneet henkilöt aktiivisesti naisten tukemiseen erikoistuneiden palveluiden piiriin tukeakseen heidän oikeuttaan suojelutoimenpiteisiin. Tämän huomioiden Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että lain tasolle esitetty velvoite välittää väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattavan tiedot hänen suostumuksellaan tukipalveluihin on erittäin kannatettava parannus. Liitto kuitenkin katsoo, että poliisilla tulee olla velvoite ohjata uhri tukipalveluihin myös silloin, kun hän ei suostu yhteystietojensa välittämiseen tukipalveluiden tarjoajalle. Lisäksi poliisilla tai moniammatillisella ryhmällä tulee olla velvollisuus ohjata palveluihin myös silloin, kun uhri itse hakee lähestymiskieltoa.

Naisjärjestöjen Keskusliiton hallitusohjelmatavoitteissa todetaan, että naisiin kohdistuvan väkivallan loppuminen edellyttää väkivallan sukupuolittuneen luonteen tunnistavien katkaisu- ja ennaltaehkäisyohjelmien järjestämistä väkivallan tekijöille. Useissa Euroopan maissa katkaisuohtelmat ovat osa rikosseuraamusjärjestelmää. Liitto pitää kannatettavana väkivallan katkaisuun tähtääviin tukipalveluihin ohjaamisen velvollisuuden lisäämistä lain tasolle ja katsoo, että väkivallantekijä tulisi velvoittaa osallistumaan katkaisuohtelmaan lähestymiskiellon antamisen yhteydessä.

6. Oikeudellinen apu

Muistiossa esitetään, että tuomioistuin voisi määrätä lähestymiskiellon hakijalle oikeudenkäyntiavustajan, jos sitä on rikoksen vakavuus, hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen pidettävä perusteltuna. Tämä on tärkeä ja kannatettava parannus uhrin asemaan, mutta ei takaa oikeudellisen avun saatavuutta kaikissa tilanteissa, joissa lähestymiskieltoa haetaan. On tärkeää varmistaa, että kynnys oikeudellisen avun saamiseen ei nouse liian korkeaksi ja että apua on mahdollista saada silloin, kun sille on tarve.

7. Oikeudenkäyntimaksu

Vuodesta 2016 lähtien lähestymiskiellon hakijalta peritty 260 euron maksu, mikäli lähestymiskieltoa ei myönnetä, vaikuttaa negatiivisesti etenkin pienituloisiin lähisuhdeväkivallan uhreihin. Hylkäysmaksun käyttöönoton jälkeen lähestymiskieltoa hakeneiden määrä on laskenut. GREVIO on katsonut, että monelle perheväkivallan ja vainoamisen uhrille maksusta muodostuu sellainen kohtuuton taloudellinen tai hallinnollinen taakka, jonka Istanbulin sopimus on kieltänyt artiklassa 53. Naisjärjestöjen Keskusliitto näkee hylkäysmaksusta luopumisen kannatettavana sekä välttämättömänä parannuksena.

8. Lasten asema

GREVIO on ilmaissut huolensa Suomen lain sallimasta poikkeuksesta lähestymiskieltoon lasten asioissa. GREVION mukaan mahdollistamalla kontakti lasten asioissa ja kiellolla suojattavan velvoittaminen tapaamisten järjestämiseen vievät pohjan lähestymiskielloilta. GREVIO on edellyttänyt, että väliaikaisena toimenpiteenä uhrin suojaamiseksi kiellon pitäisi olla ehdoton, eikä suojaa tulisi vaarantaa vanhemman oikeuksilla. Huomautusten valossa Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa työryhmän ehdotusta tiukennuksesta lain sallimaan poikkeukseen lähestymiskiellosta. Lapsiin liittyvät ennakoitavissa olevat yhteydenotot eivät olisi kiellon voimassaolon aikana sallittuja. Liiton mielestä mahdollisuus poikkeukseen tulisi kuitenkin poistaa laista kokonaan GREVION edellyttämällä tavalla, sillä uhrin joutuminen olemaan tekemisissä väkivallan tekijän kanssa altistaa väkivallan uusiutumiselle.

Muistiossa ei ehdoteta muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön sen suhteen, miten lähestymiskielto vaikuttaisi lapsen huolto- ja tapaamisoikeuteen. Naisjärjestöjen Keskusliitto huomauttaa, että vanhempaan kohdistuva väkivalta vahingoittaa myös lasta. Huolto- ja tapaamisoikeuden toteuttamisessa lähestymiskieltoilanteissa tulee ottaa huomioon myös toiseen vanhempaan kohdistuneen väkivallan vaikutus sitä todistaneeseen lapseen. Istanbulin sopimuksen mukaan 'tämän yleissopimuksen mukaiset väkivaltatapaukset' tulee ottaa huomioon määrättäessä huolto- ja tapaamisoikeudesta (artikla 31). Jos tapaamisoikeus katsotaan mahdolliseksi, lasten tapaaminen tulisi aina järjestää valvottuna, kun lähestymiskiellon suoja on ulotettu lapsiin, tai kun aiempi väkivalta tai uhkaukset antavat siihen aiheita. Lähestymiskiellon ehdottomuuden turvaamiseksi suojatulla tulisi olla mahdollisuus sopia lapsen tapaamisoikeuden käytännön järjestämisestä välikäden, esimerkiksi sosiaalitoimen tai lastensuojelun avulla. Myös lasta tulee suojella siltä, että häntä käytetään keppihevosenä lähestymiskiellon kiertämiseen.

9. Lähestymiskiellon valvonta

Muistiossa ehdotetaan mahdollisuutta ottaa käyttöön lähestymiskieltoon määrätyn elektroninen seuranta. Myös GREVIO on ehdottanut elektronisten välineiden käyttöä lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi. Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa sähköisen valvonnan käyttöönottoa mutta kiinnittää huomiota sähköisen valvonnan seurauksiin lähestymiskiellolla suojattavalle. Esityksen mukaan myös suojattavan sijaintia seurattaisiin elektronisesti, ja sähköinen valvonta sekä turvalaitteet mahdollistaisivat myös suojattavan paikantamisen.

Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa, että suojattavalle ei voi asettaa velvollisuutta suostua seurantaan. Suojattavan, tai osan suojattavista, esimerkiksi lasten, kieltäytymisen seurannasta ei tulisi myöskään johtaa siihen, ettei sähköistä valvontaa voisi käyttää siltä osin, kun seurataan kieltoon määrätyn sijaintia ja pysymistä poissa tietyltä alueelta. Seurannan perusoikeustarkastelu

tulee tehdä myös suojattavan näkökulmasta, ja valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon erityisesti suojattavan yksityisyyden suoja ja tietoturva sekä varmistaa, että paikannustietoa ei voi väärinkäyttää tietoon viran puolesta pääsevä eikä siihen voi päästä käsiksi järjestelmän ulkopuolelta. Suojatun tulisi aina saada tietää, kun hänen laitteensa on paikannettu, ja järjestelmä voisi kysyä suojatun luvan hänen paikantamiseensa. Sähköisen valvonnan järjestelmän on tarpeen olla sellainen, jota lähestymiskieltoon määrätty ei voisi estää tai häiritä jättämällä valvontalaitteen jonnekin tai laitteen lataamatta. Lähestymiskiellon valvonnassa tulisi harkita myös televalvonnan mahdollisuutta, erityisesti lähestymiskieltojen sähköisten rikkomusten suhteen.

10. Lähestymiskiellon rikkominen

Lähestymiskieltojen rikkomiseen on tärkeää pystyä puuttumaan nykyistä paremmin. Lähestymiskiellon rikkomista koskevan asian käsittely kiireellisenä oikeudessa on kannatettava parannus nykytilaan. Myös sähköisen valvonnan rikkominen tulee katsoa lähestymiskiellon rikkomiseksi esitetyn mukaisesti. Lähestymiskieltoon puuttuminen tulee nähdä vakavana asiana, johon tulee viranomaisten toimesta puuttua kaikin jo käytettävissä olevin keinoin (mm. kiellon rikkojan pidättäminen ja puhuttaminen).

Suunnitellussa uudistuksessa sähköisen laitteen hälytys menisi ensin rikosseuraamuslaitokselle ja sieltä otettaisiin yhteyttä hälytyskeskukseen, josta viesti välitettäisiin poliisille. Olisi tärkeä täsmentää, liittyykö tähän ketjuun harkinnanvaraisuutta tai voiko siitä muodostua käytännössä sellainen, esimerkiksi silloin, kun lähestymiskieltoon määrätty rikkoo kieltoa menemällä kielletylle alueelle, mutta lähestymiskiellolla suojattu ei ole tuolloin tuolla alueella. Naisjärjestöjen Keskusliitto painottaa, että järjestelmä on suunniteltava siten, että se asettaa suojattavan turvallisuuden etusijalle.

Samalla olisi syytä tarkastella myös kiellon rikkomisen rangaistusasteikkoa erityisesti toistuvien kiellon rikkomisten osalta. Ruotsin malli, jossa sähköisen lähestymiskiellon rikkomisesta ei voisi määrätä sakkoa, tulisi ottaa harkittavaksi meilläkin. Tällöin kyseessä olisi käytännössä tilanne, jossa lähestymiskieltoa on rikottu jo ennen sähköisen seurannan aloittamista. Rangaistusasteikon korottaminen kahteen vuoteen puolestaan mahdollistaisi esimerkiksi televalvonnan käytön.

11. Ehdotuksen vaikutukset

Istanbulin sopimus velvoittaa sopimusvaltioita määräämään lähestymiskiellon rikkomisesta tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset ja muut oikeudelliset seuraamukset. Ehdotus parantaisi tilannetta uhrien oikeuksien ja Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toteutumisen kannalta.

12. Muuta

Lähestymiskieltoa koskevan lainsäädännön kehittämisessä tulee huomioida myös internetin välityksellä tapahtuva häirintä ja lähestymiskiellon rikkominen. Lähestymiskiellon sähköisen valvonnan ohella tulee selvittää, miten digitaalista väkivaltaa ja vainoa voitaisiin jatkossa ehkäistä, torjua ja valvoa entistä paremmin.

Heinilä Terhi
Naisjärjestöjen Keskusliitto