

Asia: VN/1393/2020

Työryhmän mietintö lähestymiskiellon tehostamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lähisuhdeväkivallan riskinarviointi

Olen päätöksessä OKV/11/50/2019 todennut, että poliisiviranomainen toimii parisuhdeväkivaltaan liittyvissä tapauksissa usein tilanteissa, joissa on olemassa korkea, jopa henkeen kohdistuvan, väkivallan riski. Tällöin totesin myös, että ”tällaisessa tilanteessa tulee toimia esimerkiksi MARAK-toimintamallin tai muun väkivallan uhrin suojaamiseksi tarkoitetun toimintamallin mukaisesti.” Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova elin GREVIO oli tätä ennen Suomea koskevassa raportissaan todennut havaintonaan, että parisuhdeväkivallan parissa työskentelevistä henkilöistä ja viranomaisista poliisiviranomainen Suomessa oli vähiten ohjannut henkilöitä MARAK –järjestelmän piiriin.

Hän piti tästä syystä perusteltuna esitystä, jonka mukaan poliisin olisi väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä ohjattava kiellolla suojattava henkilö moniammatillisen riskinarvioinnin piiriin. Tällaisen ohjaamisen tulisi kuulua poliisin tehtäviin rutiininomaisesti ja esitetty menettely olisi omiaan edistämään väkivallan uhrien turvallisuutta. Olisi kuitenkin huolehdittava myös siitä, että moniammatillinen riskinarviointi myös käytännössä toteutuu kattavasti ja systemaattisesti koko Suomessa. Muussa tapauksessa on vaarana, että ohjaamisvelvollisuus jää lakiin sisältyväksi muodollisuudeksi eikä edesauta käytännössä väkivallan uhrin turvaamista.

Olen 8.3.2018 antamassani päätöksessä saattanut Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon näkemykseni tarpeesta arvioida MARAK –toiminnan sääntelyn tarvetta ja ohjauksen riittävyyttä (OKV/175/1/2017).

2. Lähestymiskiellon määräämisen edellytykset

Lähestymiskiellon määräämisen edellytyksiin ei esitetä muutoksia. Asian jatkovalmistelussa olisi vielä lähemmin arvioitava, kattaako voimassa oleva sääntely kaikki tilanteet, joissa lähestymiskiello voisi toimia ennaltaehkäisevästi.

3. Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viran puolesta

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova elin GREVIO on Suomea koskevassa raportissaan todennut, että poliisi on Suomessa käyttänyt varsin vähän mahdollisuutta määrätä lähestymiskiello viran puolesta. Lähestymiskieltolakia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että pidättämiseen oikeutettu virkamies voisi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon viran puolesta, jos kiellolla suojattavan suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista. Väkivallan uhrin tilanne on usein sen kaltainen, ettei häneltä voi ainakaan akuutissa tilanteessa kohtuudella edellyttää toimimista aktiivisesti suhteessa viranomaisiin. Hänellä voi kuitenkin toisaalta myös olla tarve saada lähestymiskiello pikaisesti voimaan. Väkivallan uhrin itsensä tekemänä lähestymiskiellon hakeminen voi myös joissain tilanteissa myös olla riski lisäväkivallalle, joka voi kohdistua joka tähän itseensä tai esimerkiksi lapsiin tai muuhun lähipiiriin.

Mietinnössä todetaan sen yleisperusteluissa, että ”tavoitteena on alentaa kynnystä lähestymiskiellon määräämiseen viran puolesta ja edistää väliaikaisen lähestymiskiellon käyttöä uhrin suojelemiseksi tilanteissa, joissa uhri on välittömässä hengen tai terveyden vaarassa.” Yksityiskohtaiset perustelut ovat niukat. Perusteluissa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan valtion positiivinen toimimisvelvollisuus edellyttää valtiolta ennalta estäviä toimia ”sellaisen yksilön suojelemiseksi, jonka henki on vaarassa”. Väliaikaisen lähestymiskiellon kriteeri on siis asetettu korkealle. Asian jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko kriteeri asetettu tarpeettoman korkealle, jotta kiellon tavoite suojata nykyistä tehokkaammin väkivallan uhreja toteutuu.

Pidän esitettyä lakimuutosta sinänsä perusteltuna. Sen toteutuminen käytännössä kuitenkin edellyttää sitä, että poliisien peruskoulutuksessa ja jatkokoulutuksessa otetaan huomioon perhe- ja parisuhdeväkivallan erityispiirteet siten, että akuutissa tilanteessa poliisi voi tunnistaa ne tilanteet, joissa väkivallan uhrin suojaksi ja puolesta on syytä ryhtyä viranomaistoimiin.

Asian jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita sanamuodon tiukentamista, jotta uudistuksen tarkoitus tehostaa viran puolesta määrättävän lähestymiskiellon käyttämistä toteutuisi. ”Suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista” tarkoittaa siis hyvin akuuttia ja selkeää tilannetta, jota lain 2 § kuvaa seuraavasti: ”henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhkan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi”.

Harkinnan alaa voisi ajatella kavennettavan ja luotavan perusteluvollisuus esimerkiksi seuraavasti: ”Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on määrättävä väliaikainen lähestymiskiello viran puolesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista ja jos asiassa ilmenneistä seikoista on pääteltävissä, ettei se ole ilmeisen tarpeetonta.”

4. Turvallisuutta parantavat toimenpiteet lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä

Mietinnössä siis esitetään, että väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä poliisin tulisi ohjata kiellolla suojattava moniammatillisen MARAK-riskiarvioinnin tai muun vastaavan riskinarviointimenetelmän piiriin, jotta suojattavalle voitaisiin tehdä kattava turvallisuussuunnitelma. Pidän ehdotusta edellä kerrotulla tavalla perusteltuna.

Asian jatkovalmistelussa olisi kuitenkin vielä otettava huomioon, millä tavoin väkivallan uhrin turvallisuus turvataan ja hänen riskinsä joutua edelleen väkivallan uhriksi arvioidaan esimerkiksi siinä tapauksessa, että hän itse on hakenut käräjäoikeudelta lähestymiskielloa. Riskiarvioinnin tarpeellisuus korostuu siinä tapauksessa, että lähestymiskielloa rikotaan.

5. Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin

Ehdotetun 11 a §:n mukaan ”poliisin tai syyttäjän on tiedusteltava väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattavalta, suostuuko hän yhteystietojensa välittämiseen tukipalveluiden tarjoajalle ja kiellolla, ja kielolla suojattavan suostuessa siihen välitettävä yhteystiedot ilman aiheetonta viivytystä. Poliisin tai syyttäjän on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätylle saatavilla olevista tukipalveluista”.

Ehdotus on kannatettava. On erittäin tärkeää, että sekä väkivallan uhri että tekijä ohjataan tukipalveluihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Säännöksestä voisi kuitenkin poistaa ilmaisun ”mahdollisuuksien mukaan”. Perustelujen mukaan se tarkoittanee tilannetta, jossa ei ole mahdollista ilmoittaa tukipalveluista, koska niitä ei ole. Tämä ilmenee riittävästi ”saatavilla olevista” ilmaisusta. Eli jos saatavilla ei ole palveluita, ei niistä ole mahdollista ilmoittaa. Nyt ”mahdollisuuksien mukaan” yhdessä ”saatavilla” sanan kanssa voidaan ymmärtää epämääräisemmin tarkoittavan sitä, että aina ei tarvitse ilmoittaa, vaikka palveluita olisi saatavillakin.

Mietinnössä viitataan jaksossa 2.2.5 ”Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin” myös Poliisihallituksen uusiin ohjeisiin, jotka Poliisihallitus antoi ohjeita koskevan päätöksensä (OKV/11/50/2019) jälkeen. Mietinnössä myös käsitellään asiaa lähinnä poliisin toimintavelvollisuuden kannalta. Toisaalla mietinnössä todetaan kuitenkin myös, että ”tietoa näistä palveluista tulisi olla saatavilla myös käräjäoikeudessa” (s. 47). Asian jatkovalmistelussa tulee lähemmin arvioida myös käräjäoikeuksien roolia palveluihin ohjaavana tahona ja sitä, kuinka tiedon välittyminen palveluista käräjäoikeuksissa käytännössä tapahtuu.

6. Oikeudellinen apu

Mietinnössä ehdotetaan, että tuomioistuin voisi määrätä avustajan lähestymiskiellon hakijalle hakijan taloudellisesta asemasta riippumatta, jos hakemuksen perusteena on hakijan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistunut rikos. Edellytyksenä olisi kuitenkin lisäksi se, että oikeudenkäyntiavustajan määrääminen olisi ”rikoksen vakavuus, hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen perusteltua”.

Pidän perusteltuna esitystä siitä, että lähestymiskiellot tulee täydentää oikeudenkäyntiavustajan määräämistä koskevalla säännöksellä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”oikeudenkäyntiavustajan määrääminen olisi sitä perustellumpaa, mitä vakavammasta rikoksesta olisi kysymys. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa hakijan ikä, terveys ja suhde kieltoon määrättäväksi vaadittuun henkilöön sekä hakemuksen perusteena oleva uhka tai häirintä ja siitä aiheutuneet tai aiheutuvat seuraukset hakijalle”. Asian jatkovalmistelussa tulee kuitenkin vielä täsmentää ja avata sitä, mitä esimerkiksi voisivat olla ne erityisesti parisuhdeväkivaltaan liittyvät henkilökohtaiset olosuhteet, jotka tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon avustajan tarvetta arvioitaessa.

Esimerkiksi terveyden kohdistuneiden rikosten skaala on laaja ja sisältää myös esimerkiksi lievän pahoinpitelyn, jolloin muut asiaan liittyvät olosuhteet ja piirteet voivat olla keskeisiä avustajan tarpeen arvioimisen kannalta. Tällaisia piirteitä voivat olla esimerkiksi fyysisen väkivallan jatkumo, jolloin pelkästään viimeisin teko ei välttämättä anna tilanteesta totuudenmukaista kuvaa tai väkivallan tekijän uhuriin kohdistama sanallinen uhkailu ja uhrin liikkumisen ja kontaktien kontrollointi. Tällaisilla seikoilla voi olla olennainen merkitys myös avustajan tarpeen arvioimisen kannalta.

5 (7)

Henkilökohtaisten olosuhteiden arvioimisella on olennainen merkitys myös hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Myös tältä kannalta tämä sinänsä tervetullut uudistus edellyttää myös kärjätuomarien lisäkoulutusta.

Mietinnössä on todettu, että hovioikeuskäytännössä lähestymiskiellon hakijalle on määrätty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n perusteiden mukaisesti oikeudenkäyntiavustaja lähestymiskiellon määräämistä koskevaan asiaan, kun lähestymiskiellon hakemisen perusteena oli ollut lähisuhdeväkivalta, jonka esitutkintaa varten hakijalla oli oikeus saada oikeudenkäyntiavustaja mainitun lainkohdan perusteella (VaaHO 2004:8).

Korkein oikeus on antanut 19.10.2021 päätöksen KKO2021:78. Tapauksessa oli niin ikään kyse parisuhdeväkivallasta. Päätöksessä korkein oikeus totesi, että oikeudenkäyntiavustajan määräämiselle lähestymiskielloasiassa ei ollut lain mukaisia perusteita. Asian jatkovalmistelussa tulee arvioida tämän ratkaisun vaikutuksia.

7. Oikeudenkäyntimaksu

Pidän perusteltuna esitystä siitä, että lähestymiskiellon hakemisen yhteydessä oikeudenkäyntimaksusta luovuttaisiin ottaen huomioon, että tutkimusten mukaan oikeudenkäyntimaksu on merkittävästi vähentänyt lähestymiskiellohakemusten määrää.

8. Lasten asema

Pidän perusteltuna esitystä siitä, että säännöstä lähestymiskiellon aikana tapahtuvista tarpeellisista yhteydenotoista selvennettäisiin. Tämä kaventaisi mahdollisuuksia käyttää lapsiin liittyviä asioita lähestymiskiellon kiertämiseksi ja parantaisi siten väkivallan uhrin turvallisuutta. Asian jatkovalmistelussa olisi kuitenkin edelleen selvennettävä sitä, millaiset yhteydenotot voivat olla sallittuja silloin, kun toista vanhempaa koskee lähestymiskielto.

Mietinnössä todetaan jaksossa 4.1.5 ”Yhteydenottoja koskevan poikkeussäännöksen tarkentaminen” (s. 58), että ”lapsiin liittyvät ennakoitavissa olevat yhteydenotot eivät olisi kiellon voimassaolon aikana sallittuja”. Pidän selkeämpänä mietinnössä toisaalla käytettyä muotoilua ”lapsiin liittyvät ennakoitavissa olevat, kuten tapaamisista ja tapaamisjärjestelyistä sopimiseksi tapahtuvat, yhteydenotot eivät siten olisi sallittuja.”

Asian jatkovalmistelussa on otettava huomioon myös perustuslakivaltiokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (esim. PeVL 13/2021, PeVL 18/2018 vp, ja PeVL 17/2018).

9. Lähestymiskiellon valvonta

Pidän perusteltuna esitystä siitä, että lähestymiskiellon noudattamista voitaisiin valvoa myös elektronisen järjestelmän avulla, mikä mahdollistaisi myös poliisin nopean puuttumisen tilanteeseen. Tämä olisi vakavissa tapauksissa ensiarvoisen tärkeää väkivallan uhrin hengen ja terveyden suojaamiseksi.

Asian jatkovalmistelussa hallituksen esityksestä olisi kuitenkin vielä selkeämmin käytävä ilmi, millaiset perhe- ja parisuhdeväkivaltaan liittyvät seikat/ilmi tulleet tapaukset ovat nykyisen lain voimassaollessa osoittaneet, että lähestymiskiellon valvomisen tehostaminen tällä tavoin on tarpeen väkivallan uhrien turvallisuuden parantamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti edellyttänyt, että hallituksen esityksessä on perustelut sille, mistä syystä lievemmat keinot perusoikeuden rajoittamiseksi eivät ole olleet tai ole riittäviä. Tästä syystä myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä olisi syytä käydä nyt esitettyä laajemmin läpi.

Mietinnössä todetaan sähköisestä valvonnasta myös, että ”Rikosseuraamuslaitoksen tukipartio asentaisi valvontalaitteet lähestymiskieltoon määrätylle ja kiellolla suojattavalle” (s. 60). Sähköinen valvonta edellyttäisi siis valvontalaitteiden asentamista myös suojattavalle henkilölle. Asian jatkovalmistelussa asiaa siten olisi arvioitava myös uhatun yksityisyyden suojan kannalta ottaen huomioon sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Lasten suojaamisen osalta tulee vielä pohtia valvonnan teknistä toteuttamista, samoin usean suojattavan osalta.

Asian jatkovalmistelussa asiaa tulee arvioida myös henkilötietojen käsittelyn kannalta.

10. Lähestymiskiellon rikkominen

Mietinnössä esitetään, että lähestymiskiellon tehokkuuden parantamiseksi lähestymiskiellon rikkomista koskevan rikosasian käsittely tulisi säätää kiireelliseksi. Ehdotusta voi pitää sinänsä perusteltuna ottaen huomioon, että lähestymiskiellon rikkominen indikoi väkivallan ja väkivallan uhan jatkumista ja siten väkivallan uhrin turvallisuuden vakavaa vaarantumista.

Asian jatkovalmistelussa olisi kuitenkin vielä lähemmin arvioitava uudistusta rikoslain systematiikan kannalta sekä uudistuksen vaikutuksia tilanteisiin, joissa lähestymiskiellon rikkominen on osa laajempaa rikoskokonaisuutta, johon sisältyy esimerkiksi seksuaalirikoksia tai muita vakavia väkivaltarikoksia.

11. Ehdotuksen vaikutukset

-

12. Muuta

Lähestymiskiellon tehostaminen korostaa kaikkineen lisäkoulutuksen tarvetta perhe- ja parisuhdeväkivaltaan liittyvissä kysymyksissä sekä poliisissa että syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa. Mietinnössä on arvioitu lisäkoulutuksen tarpeen ulottuvan vain poliisiin, jota sitäkin koskisi mietinnön mukaan vain tunnin lisäkoulutus.

Lähestymiskiellon määräämiseen liittyvät lisääntyvät tehtävät myös lisäävät uudistuksen myötä näiden viranomaisten työtä. Nämä seikat on otettava huomioon poliisin ja syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resursseista sekä väkivallan uhreille ja tekijöille suunnattujen palvelujen resursseista päätettäessä. Ilman koulutusta ja riittäviä resursseja lainsäädännön uudistuksilla ei ole riittävässä määrin toivottavia vaikutuksia. Toisaalta uudistus voi pidemmällä tähtäimellä vähentää viranomaisten työtä vähentämällä esimerkiksi lähestymiskieltojen rikkomisia ja kotihälytysten määrää.

Ruuskanen Minna
Oikeuskanslerinvirasto