

3.10.2022

Naisjärjestöjen Keskusliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lähestymiskiellon tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua lähestymiskiellon tehostamisesta (HE 143/2022 vp). Hallituksen esitys esittää useita konkreettisia ja kannatettavia keinoja lähestymiskiellon tehostamiseen, joita Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa laajasti.

Lähestymiskieltojen tehostamisesta

Lähestymiskielloissa ja niiden rikkomisessa on kyse naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta.

Tilastokeskuksen mukaan viime vuosina lähestymiskiellolla suojatuista noin 70 prosenttia on ollut naisia ja siihen määrättyistä noin 90 prosenttia miehiä. Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan vastainen Istanbulin sopimus velvoittaa sopimusvaltioita määräämään lähestymiskiellon rikkomisesta tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset ja muut oikeudelliset seuraamukset. Tällä hetkellä lähestymiskiellot toimivat turvaamiskeinona valitettavan heikosti. Esitetyt muutokset parantaisivat lähestymiskiellon tehokkuutta ja vahvistaisivat naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan uhrien tai uhan alla elävien henkilöiden oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. **Ehdotus parantaisi tilannetta sekä uhrien oikeuksien että Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteutumisen kannalta, ja Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa laajasti esityksessä ehdotettuja muutoksia.**

Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen viranomaisen aloitteesta

Liitto kannattaa lämpimästi velvoitetta määrätä väliaikainen lähestymiskielto viranomaisen aloitteesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttäisi kiellon välitöntä antamista. Pelkkä viranomaisen mahdollisuus määrätä kielto muissakin kuin sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene hakemaan kieltoa, ei antaisi viranomaisille riittävän selkeää velvollisuutta arvioida lähestymiskiellon tarvetta tai määrätä kieltoa. Lainuudistuksella tulee saada aikaan selvä muutos viranomaistoiminnassa, niin että viranomaisaloitteisia lähestymiskieltoja määrättäisiin nykyistä useammin.

Suomen kansainväliset velvoitteet puoltavat ehdotettua velvollisuutta. 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.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova 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 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, varmistaa 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.

Väkivallan uhrien ja tekijöiden ohjaaminen palveluihin

Lain tasolle esitetty velvoite välittää väliaikaisella lähestymiskiellolla suojattavan tiedot hänen suostumuksellaan tukipalveluihin on erittäin kannatettava parannus. 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. Liitto kannattaa lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen tehtyä tarkennusta, joka vahvistaa velvoitetta ilmoittaa tukipalveluista suojattavalle silloinkin, kun hän ei suostu yhteystietojensa suoraan välittämiseen palveluntarjoajalle. Liitto kuitenkin katsoo, että **poliisilla tai moniammatillisella ryhmällä tulee olla velvollisuus ohjata palveluihin myös silloin, kun uhri itse hakee lähestymiskieltoa.**

Palveluohjaamisen lisäksi myös parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin ja tuen moniammatillinen MARAK-toimintamalli tulisi laajentaa valtakunnalliseksi ja lakisääteiseksi. Istanbulin sopimus edellyttää, että viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran. Sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO-asiantuntijaryhmä on kehottanut Suomea varmistamaan, että järjestelmällinen ja sukupuolisensitiivinen riskinarviointi omaksutaan vakiomenettelyksi kaikkien viranomaisten toiminnassa. Vaikka MARAK-työryhmien toimintaa on kehitetty systemaattisemmaksi, toimintaedellytykset ja käytännöt maan eri osissa vaihtelevat, eikä riskinarvioinnilla ole velvoittavaa perustaa lainsäädännössä. Tämän vuoksi tulisi varmistaa lainsäädännöllä, että uhrin suojelutarve tulee arvioitua aina välittömästi lähisuhdeväkivallan tai sen epäilyn ilmettyä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan loppuminen edellyttää väkivallan sukupuolittuneen luonteen tunnistavien katkaisu- ja ennaltaehkäisyohjelmien järjestämistä väkivallan tekijöille. Katkaisuohjelmien alueellinen kattavuus ja saatavuus sekä laatu ja vaikuttavuus tulisi varmistaa nykyistä paremmin.

Oikeudellinen apu

Liitto kannattaa esitystä, jonka mukaan tuomioistuim voi 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 kuitenkaan takaa oikeudellisen avun saatavuutta kaikissa tilanteissa, joissa lähestymiskielltoa haetaan. Onkin tärkeää varmistaa, että kynnys oikeudellisen avun saamiseen ei nouse liian korkeaksi ja että apua on mahdollista saada silloin, kun sille on tarve.

Lähestymiskieltoasian maksuttomuus

Hylkäysmaksusta luopuminen on kannatettava ja välttämätön parannus, jota liitto on ajanut jo vuosien ajan. Vuodesta 2016 lähtien lähestymiskiellon hakijalta peritty 260 euron maksu, mikäli lähestymiskielltoa ei myönnetä, vaikuttaa negatiivisesti etenkin pienituloisiin lähisuhdeväkivallan uhreihin. Hylkäysmaksun käyttöönoton jälkeen lähestymiskielltoa 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.

Yhteydenottoja koskevan poikkeussäännöksen tarkentaminen

Liitto pitää esitettyä tarkennusta lain sallimaan poikkeukseen yhteydenotoista lähestymiskiellon voimassaolon aikana oikeansuuntaisena, mutta katsoo, että mahdollisuus poikkeukseen tulisi poistaa laista kokonaan. Uhrin joutuminen olemaan tekemisissä väkivallan tekijän kanssa altistaa väkivallan uusiutumiselle. GREVIO on ilmaissut huolensa Suomen lain sallimasta poikkeuksesta lähestymiskielltoon lasten asioissa. GREVION mukaan mahdollistamalla kontakti lasten asioissa ja kiellolla suojattavan velvoittaminen tapaamisten järjestämiseen vievät pohjan lähestymiskiellolta. GREVIO on edellyttänyt, että väliaikaisena toimenpiteenä uhrin suojaamiseksi kiellon pitäisi olla ehdoton, eikä suojaa tulisi vaarantaa vanhemman oikeuksilla.

Hallituksen esityksessä 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 lähestymiskiellotilanteissa tulee ottaa huomioon niin väkivallan vaikutus toiseen vanhempaan kuin 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 aihetta. Lähestymiskiellon ehdottomuuden turvaamiseksi suojatulla tulisi olla mahdollisuus sopia lapsen tapaamisoikeuden käytännön järjestämisestä välikäden, esimerkiksi sosiaalitoimen tai lastensuojelun avulla. Lasta tulee suojella siltä, että häntä käytetään keppihevosena lähestymiskiellon kiertämiseen.

Lähestymiskiellon sähköinen valvonta

Liitto kannattaa lähestymiskiellon sähköisen valvonnan käyttöönottoa. Lähestymiskiellon toimiva sähköinen valvontajärjestelmä olisi merkittävä parannus lähisuhdeväkivallan uhrien suojaan, ja voi helpottaa näytön hankkimista lähestymiskiellon rikkomisista. Myös GREVIO on ehdottanut elektronisten välineiden käyttöä lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi.

Liitto on tyytyväinen siihen, että hallituksen esityksessä on tarkennettu tietosuojaan ja perusoikeuksiin liittyvää tarkastelua myös suojattavan näkökulmasta. Esityksen mukaan myös suojattavalle asennettaisiin valvontalaite, mikäli hän niin haluaisi, ja sähköinen valvonta mahdollistaisivat myös suojattavan paikantamisen. Esitys tunnustaa, että yksityiselämän suojaa kaventava vaikutusta ja henkilötietojen suojaan kohdistuvia riskejä aiheutuisi myös henkilölle, jota kiellolla suojattaisiin. Esityksessä on aiempaa paljon yksityiskohtaisemmin huomioitu niin suojattavan kuin lähestymiskieltoon asetetun yksityisyyden suoja ja henkilötietojen käsittelyn suoja lakitasolla. Liitto pitää näitä keskeisinä parannuksina lausuntokierroksella olleeseen esitykseen nähden. Kuitenkin esityksen perusteluista tulisi käydä paremmin ilmi, että sijaintitietojen käsittelyä ja tallentamista käsittelevät pykälät koskevat myös lähestymiskiellolla suojatun tietoja.

Sähköinen valvonta tulisi määrätä säännönmukaisesti aina, kun kyse on vakavasta tai toistuvasta häirinnästä tai väkivallasta, sekä lähestymiskiellon rikkomisen yhteydessä, ellei ole erityisiä syitä sen määräämistä vastaan. Lähestymiskiellon määräämisen edellytyksissä tulee huomioida myös netin kautta tapahtuva häirintä ja lähestymiskiellon rikkominen. Lähestymiskiellon sähköisen valvonnan ohella tulee selvittää, miten digitaalista väkivaltaa ja vainoa voitaisiin jatkossa ehkäistä, torjua ja valvoa entistä paremmin.

Lähestymiskiellon rikkominen

Liitto korostaa, että turvattavan hyvinvoinnin ja turvallisuuden takaamiseksi kaikki lähestymiskieltojen rikkomiset tulee käsitellä kiireellisinä. Lähestymiskieltojen rikkomiseen on tärkeää pystyä puuttumaan nykyistä paremmin. Lähestymiskieltoon puuttuminen tulee nähdä vakavana asiana, johon tulee viranomaisten toimesta puuttua kaikin käytettävissä olevin keinoin (ml. kiellon rikkojan pidättäminen ja puhuttaminen).

Liitto pettynyt lausuntokierroksen jälkeen tehtyyn heikennykseen, jonka mukaan lähestymiskiellon rikkomisen käsittely kiireellisenä edellyttäisi sitä, että rikkomista ei pidettäisi kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Esityksen mukaan lähestymiskiellon fyysistä tai toistuvaa rikkomista voitaisiin vain poikkeuksellisesti pitää vähäisenä, mutta muulla tavoin kuin fyysisesti tapahtunut lähestymiskiellon rikkominen olisi kiireellisyysvaatimuksen piirissä vain, jos suojattavan fyysisen koskemattomuuden turvaaminen tai lähestymiskiellon tehokas täytäntöönpano sitä edellyttäisivät.

Ehdotettu muotoilu ei riittävällä tavalla huomioi ota digitaalisen ja henkisen väkivallan vakavuutta ja seurauksia. Teknologia muuttaa merkittävästi väkivallan tekotapoja ja luonnetta ja mahdollistaa hyvin laajamittaiset ja vakavat yksityisyyteen kohdistuvat loukkaukset. Digitaalista väkivaltaa ja vainoa on hyvin vaikea paeta, mikä korostuu erityisesti niiden ihmisten kohdalla, jotka yrittävät irrottautua väkivaltaisesta suhteesta. Henkinen väkivalta on yleisin väkivallan muoto ja läsnä kaikissa väkivallan muodoissa. Tekojen ytimessä on tekijän pyrkimys hallita ja kontrolloida väkivallan kokijan tekemisiä, sanomisia ja jopa ajatuksia. **Digitaalisen ja henkisen väkivallan seuraukset voivat olla erittäin vakavia ja jopa vakavampia kuin fyysisen väkivallan seuraukset.** Kaikkien väkivallan muotojen ja niiden seurausten huomioiminen edellyttää, että lähestymiskiellon rikkominen tulee käsitellä kiireellisenä kaikissa tapauksissa. Toistuvaa väkivaltaa ei tule missään tapauksessa pitää vähäisenä, riippumatta väkivallan muodosta. Tämä koskee niin esitutkintaa, syyteharkintaa kuin syytteen käsittelyä.

Liitto myös nostaa esiin, että vaikutusarviossa poliisin tarvitsema arvioitu resurssilisäys muutoksen johdosta on sama, kuin lausuntokierroksella olleessa arviossa, vaikka kaikkia lähestymiskiellon rikkomisia ei esityksen mukaan lausuntokierroksella olleesta poiketen käsiteltäisi kiireellisinä. **Mikäli heikennys tehdään, se on syytä ottaa huomioon myös taloudellisten vaikutusten arvioinneissa.**

Liitto näkee tärkeänä, että tieto lähestymiskiellon rikkomisesta kulkee automaattisesti ja nopeasti siirtyä hälytyskeskukseen ja poliisille sekä kiellolla suojattavalle. Esityksessä tämä prosessi on lausuntokierroksen jälkeen kuvattu tarkemmin ja salassa pidettävän tiedon vaihdosta säännelty lakitasolla. Liitto näkee esitetyt muutokset kannatettavina ja korostaa, että järjestelmän tulee asettaa suojattavan turvallisuus etusijalle.

Muuta

Lähestymiskiellon pääasiallinen tarkoitus on suojata henkilöä väkivallalta tai häirinnältä tai sen uhalta. Uhrin turvaamiseen on tärkeää ottaa käyttöön kaikki mahdolliset keinot, myös muut kuin lainsäädännölliset. Liitto kannattaa lausuntokierroksella olleessa esityksessä esiin nostettua mahdollisuutta saada suojattavan käyttöön turvalaite ja muita turvallisuutta parantavia toimia. Turvalaitteiden tarve voidaan arvioida moniammatillisissa MARAK-ryhmissä, ja niiden hankinta voidaan toteuttaa kunnallisena sosiaalipalveluna. Lisäksi Suomessa voitaisiin ottaa käyttöön Ruotsin mallin mukainen käytäntö, 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 Keskusliitto

Saara-Sofia Sirén
Puheenjohtaja

Terhi Heinilä
Pääsihteeri

Lisätietoa:

Merja Kähkönen, vaikuttamisen ja kansainvälisten asioiden asiantuntija, Naisjärjestöjen Keskusliitto, 050 546 6688,
merja.kahkonen@naisjarjestot.fi

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry on vuonna 1911 perustettu sukupuolten tasa-arvoa edistävien naisjärjestöjen kattojärjestö, johon kuuluu 72 jäsenjärjestöä ja yhteensä noin 400 000 jäsentä. Naisjärjestöjen Keskusliiton tavoitteena on naisten aseman, sukupuolten tasa-arvon ja tyttöjen ja naisten oikeuksien edistäminen.