

Oikeusministeriö

OM lausuntopalveluun jätetyn lausunnon liite

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 24/2019

18.4.2019

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Amnesty International Suomen osaston lausunto oikeusministeriön arviointimuistiosta lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa.

- 1. Amnesty kannattaa kaikkien muistiossa esitettyjen kehitysehdotusten jatkovalmistelua. Amnesty ehdottaa lisäksi, että prosessiin sisällytetään myös lähestymiskiellon maksullisuuden ja lähestymiskieltojaksojen pidentämisen arvioinnit sekä muita tehostamistoimenpiteitä.**

Amnesty kannattaa lämpimästi kaikkien arviointimuistiossa esitettyjen vaihtoehtojen jatkovalmistelua. Arviointimuistiossa esitellään kaksi keskeistä lähestymiskiellon valvonnan tehostamistoimenpidettä: sähköisen valvonnan menetelmät ja valvontaan liittyvät lainsäädäntöehdotukset sekä MARAK-toiminnan¹ tehostaminen. Näkemyksemme on, että esitykset vahvistavat väkivaltaa kokeneiden henkilöiden – tyypillisesti parisuhteessa tekijään olevan naisen ja mahdollisten lasten – perus- ja ihmisoikeuksia.

Kuten muistiossa todetaan, pitkään jatkunut parisuhdeväkivalta on uhka uhrien turvallisuudelle sekä parisuhteen aikana että sen päätyttyä. Vuonna 2015 Euroopan unionin jäsenmaissa tutkittiin lähestymiskieltojen toimivuutta asiantuntijaraporttien ja uhrihaastattelujen avulla. Suomessa haastateltiin 15 lähestymiskieltoa hakenutta henkilöä. Haastateltavien kertomukset antoivat keskenään hyvin samankaltaisen kuvan parisuhteissa koetusta väkivallasta, sen vakavuudesta ja lähestymiskiellon merkityksestä suhteen päättyessä. Useimpien haastateltavien kohdalla lähestymiskielto oli auttanut katkaisemaan fyysisen väkivallan, mutta täydellistä suojaa se ei ollut tuonut kenellekään. Monessa

¹ MARAK -nimitys tulee sanoista moniammatillinen riskinarviointikokous. Lisää tietoa MARAK-toiminnasta: https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/menetelmat/marak

tapauksessa fyysinen väkivalta korvautui muilla väkivallan muodoilla, erityisesti sähköisiä kanavia pitkin tapahtuvalla uhkailulla ja häirinnällä. Moni haastateltavista toivoi, että heidän tapauksessaan olisi käytetty mahdollisuutta väliaikaiseen lähestymiskieltoon. Haastateltavat kokivat, ettei rikkomuksista seuranneilla sanktioilla ollut juuri vaikutusta. Lisäksi lähestymiskiellolla suojatut kokivat raskaaksi velvollisuuden raportoida toistuvista rikkomuksista aina erikseen².

Sisäministeriön vuonna 2012 julkaisema selvitys (sisäministeriön julkaisuja 35/2012) perhe- ja lapsensurmien taustoista osoitti, että vainoaminen on usein naiseen kohdistuvien henkirikosten ja useita perheenjäseniä vaativien surmien taustalla. Lukuosat kansainväliset ja kansalliset tutkimukset osoittavat, että erotilanne on naiselle kaikkein vaarallisin.

Kyse on sukupuolittuneesta ilmiöstä. Pääosa erotilanteessa jätetyistä lähestymiskieltohakemuksista on naisten jättämiä³. Lähestymiskieltoa rikkoneista ja lähestymiskiellon rikkomisesta tuomituista noin 90 % on miehiä (arviomuistio s. 15). Tähän asti lähestymiskiellolla suojeltujen – pääasiassa naisten, vastuulle on jätetty suojelutoimenpiteen valvonta ja lähestymiskiellon rikkomisesta raportointi poliisille. Sähköinen valvonta siirtää vastuun valvonnasta yhteiskunnalle, jolle vastuu myös kuuluu. Jatkovalmistelussa valvonnan tehostamisen sukupuolivaikutukset tulee arvioida.

Muistiossa todetaan, että lähestymiskieltoja on haettu ja myönnetty vähemmän sen jälkeen, kun lähestymiskieltohakemuksesta tuli maksullinen vuoden 2016 alussa (s. 14-16). Hakemuksen maksullisuus näyttäisi myös vaikuttaneen siihen, miten usein hakija luopuu hakemuksesta. Tämä on huolestuttava tieto. Väkivallan uhreja, tekijöitä ja todistajia – jotka tyypillisesti ovat yhteistaloudessa eläviä lapsia – auttavien järjestöjen näkemys on, että lähestymiskieltoja haetaan ja myönnetään edelleen liian vähän. Muistiossa todetaan, että suoraa yhteyttä maksullisuuden ja jätettyjen hakemusten määrän vähentämiseen ei ole osoitettavissa. On kuitenkin mahdollista, että lähestymiskieltohakemusten maksullisuus on joissakin tapauksissa saattanut vaarantaa lähestymiskieltoa tarvitsevien ihmisten oikeuden saada menettelyllä hengen, terveyden, rauhan ja vapauden suoja.

Amnesty katsoo, että lähestymiskiellon maksullisuuden seurauksia on arvioitava ihmisoikeusnäkökulmasta nyt, kun lähestymiskiellon valvonnan tehostamista pohditaan. Euroopan neuvoston naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) artikla 53 koskee lähestymiskieltoa. Artikla velvoittaa sopimusvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet varmistaakseen, että väkivallan uhrien käytössä ovat asianmukaiset lähestymiskiellot ilman kohtuutonta taloudellista tai hallinnollista taakkaa ja että lähestymiskiellon rikkomisesta voidaan määrätä tehokkaita ja oikeasuhteisia rikosoikeudellisia (ja muut) seurauksia. Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelmassa on kirjattu 53 artiklan yhteyteen, oikeusministeriön vastuulle, että lähestymiskiellon maksullisuuden vaikutukset selvitetään. Amnesty:n näkemys on, että maksullisuudesta on luovuttava. Myös Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO-komitea on maavierailunsa yhteydessä todennut nykyisen hakemusmaksun (260 euroa) olevan kohtuuton.

Muita lähestymiskiellon tavoitetta tehostavia toimenpiteitä ovat muun muassa eri lähestymiskieltorikkomuksista langetettavien rangaistustasojen huolellinen arviointi, lähestymiskielto suojan pidentäminen esimerkiksi perheen sisäisessä lähestymiskiellossa (tähän kiinnitti huomiota myös GREVIO maavierailullaan, nykyinen 3 kk kerrallaan on lyhyt uhrin turvallisuuden stabiiliteetin varmistamisen näkökulmasta), lähestymiskiellon ulottaminen suojeltavan koko toimintaympäristöön (mukaan lukien

² Tutkimus saatavilla [https://tuhat.helsinki.fi/portal/en/projects/poems-mapping-the-l\(d0c3764f-b7f2-4be6-ab32-a90990bb8a36\).html](https://tuhat.helsinki.fi/portal/en/projects/poems-mapping-the-l(d0c3764f-b7f2-4be6-ab32-a90990bb8a36).html). Lisäksi Johanna Niemi ja Sini Majlander ovat julkaisseet tutkimukseen pohjautuvan artikkelin ”Ja... minä jäin henkiin” – lähestymiskielto ja suojelutarkoitus. Lakimies 6/2017, s. 747-766.

³ Tutkimus saatavilla: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/htnjFNz9z/239_Rantala_Smolej_Leppala_Jokinen_2008.pdf

digitaaliset laitteet ja verkkoympäristö), toistuvan väkivallan sovittelusta luopuminen ja kattavien palvelujen takaaminen kaikille väkivallan osapuolille. Suurin osa edellä mainituista tehostamistoimenpiteistä uupuu muistiosta, tai muistiossa aihetta käsitellään ylimalkaisesti.

Kaikilla esitetyillä tehostamistoimenpiteillä on parannettava uhrin turvallisuutta, ja lähestymiskieltoon määrätyn perusoikeuksia on luonnollisesti kunnioitettava. Muistiossa kerrotaan, että Espanjassa kokemukset sähköisestä valvonnasta ovat hyviä (s. 29). Yhdysvalloissa lähestymiskiellolla suojatut kokivat turvallisuutensa parantuneen (s. 30). Kokemuksia Ruotsista ja Norjasta ei vielä ole kattavasti. Muistiossa ei oteta huomioon, että tehostettu sähköinen valvonta on mahdollisesti säästänyt ihmishenkiä niissä maissa, joissa se on käytössä. Tehostetun sähköisen valvonnan avulla uhrien oikeutta elämään on suojeltu entistä paremmin.

2. Millaisiin tilanteisiin lähestymiskiellon sähköinen valvonta pitäisi liittää ja milloin sitä ei voisi käyttää? Miten valvonta pitäisi järjestää?

Amnesty katsoo, että olisi perusteltua laajentaa lähestymiskielto ja sen valvonta tilanteisiin, joissa väkivalta on toistuvaa, henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavaa ja kun lähestymiskielloa on rikottu. Kun väkivallan toistuvuutta ja terveysriskiä arvioidaan, olisi päivitettävä lainsäädäntömme vastaamaan niihin haasteisiin, joita teknologia arjessamme aiheuttaa. Lähestymiskielto olisi voitava ulottaa myös viestintävälineisiin. Toistuva viestintärauhan loukkaaminen olisi siten sen kaltaista lähestymiskiellon rikkomista, josta voisi seurata sähköinen valvonta. Sähköinen valvonta ei siis olisi rangaistus viestintärauharikoksesta, vaan toistuvat loukkaukset, jotka eivät välttämättä vielä täytä viestintärauharikoksen tunnusmerkistöä, voisivat johtaa lähestymiskiellon sähköiseen valvontaan.

Sähköisen valvonnan tarpeen arvioinnin voisi kirjata lakiin vainorikoksen tunnusmerkistöä mukaillen: olennaista ovat uhrin pelko ja lähestymiskieltorikkomusten vaikutukset uhrin elämään.

GREVIO-komitea on Suomen maavierailunsa yhteydessä kiinnittänyt huomiota lähestymiskiellon antamaan heikkoon turvaan uhrille. Sähköisen valvonnan on ennen kaikkea parannettava uhrin turvallisuutta. Amnestylla ei ole kantaa siihen, miten valvonta pitäisi järjestää. Olennaista on turvallisuuden paraneminen. Mikäli lähestymiskieltoon määrätyn perus- ja ihmisoikeuksien voidaan katsoa vaarantuvan sähköisen valvonnan yhteydessä, sitä ei tule ottaa käyttöön.

3. Mitä keinoja MARAK-työryhmillä on uhrin turvallisuuden parantamiseksi lähestymiskiellon rikkomusten yhteydessä? Miten MARAK-työryhmien työtä pitäisi kehittää, jotta ne voisivat paremmin toimia lähestymiskiellon rikkomisten yhteydessä (ohjeistus, koulutus, lainsäädäntö)

Arviointimuistiossa MARAK-työryhmien toiminnan esittely on luvussa 5 (vaihtoehtoiset keinot lähestymiskiellon valvonnan kehittämiseksi). Amnestyn näkemys on, ettei MARAK-työryhmien toiminnan kehittäminen ole vaihtoehtoista, vaan täydentää itse lähestymiskiellon valvontaan kohdistuvia tehostamistoimenpiteitä.

Amnesty on toteuttanut kaksi tutkimusta kuntien ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta noin kymmenen vuoden välein. Viimeisimmän, vuonna 2017 julkistetun tutkimuksen havaintojen keskeinen ero vuoteen

2005 oli MARAK-työryhmätoiminnan laajeneminen valtakunnalliseksi⁴. Tutkimukseen osallistuneet kunnat pitivät MARAK-toimintaa myönteisenä ja katsoivat sillä olevan merkittävää lisäarvoa. Valtion olisi entisestään tuettava MARAK-työryhmämallin laajenemista niin, että se kattaa koko Suomen.

MARAK-toiminta on eri puolilla maata erilaista, joten yksi lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseen liittyvä toimenpide olisi laatia yhtenäinen valtakunnallinen toimintaohje MARAK-työryhmille. Toimintaohjeeseen voisi sisältyä esimerkiksi pari- ja perheväkivaltilanteissa kynnyksen madaltaminen väliaikaisen ja välittömän lähestymiskiellon määräämisessä, parisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen, turvakielto-menettelyn tarjoaminen ja priorisointiohje poliisille: jos lähestymiskiellon sähköinen valvonta kertoo, että kieltoa on rikottu, poliisi priorisoi tämän hälytyksen ja toimii välittömästi tiedon saatuaan. Tässä esitetyt ehdotukset MARAK-työryhmän toimintaohjeeksi ovat esimerkinomaisia.

Arviointimuistiossa esiteltiin Mikkelissä ollut toimintamalli, jossa MARAK-työryhmä antoi suosituksen myöntää lähestymiskiellolla suojatulle turvalaitteen. Turvalaitteet myönnettiin kotipalvelun palvelusuunnitelman osana, ja varattomat asiakkaat saivat toimeentulotukea. Tämä on erityisen kannatettava toimintamalli, joka voisi olla ensivaiheen toimenpide. Turvakotien rahoituksen siirryttyä valtiolle kunnat voivat tukea säästyneillä varoilla sekä avopalveluja että tämän kaltaisia, konkreettisia toimenpiteitä.

4. Miten väkivallan tekijän ohjaamista palveluihin voitaisiin kehittää lähestymiskiellon määräämisen/rikkomisen yhteydessä.

Arviointimuistiossa esitellään hyvät vaihtoehdot, joiden onnistumisen edellytys on sekä rangaistusasteikon uudelleen arviointi että väkivallan katkaisuhjelmien ja muiden väkivallan tekijöille suunnattujen palvelujen valtakunnallinen saavutettavuus.

5. Muut arviomuistiot koskevat huomiot:

Amnestyn Suomen osasto esittää, että lähestymiskieltohakemusten osalta on palattava aiempaan, maksuttomaan käytäntöön.

Hallituksen esityksessä, jossa siirtymistä lähestymiskiellon maksullisuuteen perusteltiin, oli vain lyhyt kappale yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista. Siinä todettiin seuraavasti: ”On mahdollista, että tuomioistuinmaksujen korotus ja maksullisuuden laajentaminen heikentävät oikeusturvan saatavuutta vireillepanijan näkökulmasta”. Sähköistä valvontaa koskeva arviomuistio herättää vakavan huolen, että maksullisuudella on ollut pelätynkaltaisia seurauksia oikeusturvan saatavuutta koskien.

Ihmisoikeussopimukset velvoittavat naisiin kohdistuvan väkivallan erityisosaamisen huomioimisen yleis- ja erityispalveluja lisättäessä. Lähisuhdeväkivallan ehkäisyn ja puuttumisen käytännöissä on edistytty (mm. MARAK-toimintamalli on kiitettävästi levinnyt valtakunnallisesti), mutta puutteita palvelujen saatavuudessa on edelleen runsaasti. Erityisesti eri vähemmistöihin kuuluvien väkivaltaa kokeneiden naisten palveluja on kehitettävä. Jotta muistion esittämät toimenpiteet tehostavat lähestymiskiellolla suojatun turvallisuutta, on myös palvelutarjontaa kehitettävä valtakunnallisesti. Tämä on myös niin uhridirektiivin kuin Istanbulin sopimuksen ja esimerkiksi YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoite.

⁴ Amnestyn kuntatutkimus Kuka ottaa vastuun?: <https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2017/01/Amnestyn-kuntaselvitys-naisiin-kohdistuvasta-v%C3%A4kivallasta.pdf>

Tulevaisuudessa sote-uudistukseen tähtäävää työtä jatketaan. Olipa malli millainen hyvänsä, on varmistettava, että kaikissa hallintorakenteissa, neuvottelukunnissa ja yksiköissä, joissa väkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevia päätöksiä tehdään, varmistetaan naiseen kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan erityisosaaminen. Luonnollisesti tämä osaaminen on otettava myös huomioon päätöksiä tehtäessä. Osaamisen on oltava myös jalkautettavissa kaikkialle, missä se on välttämätöntä. Hyvänä esimerkkinä toimii Etelä-Savon väkivaltatyön osaamisverkosto -malli.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Pia Puu Oksanen
Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija

Lisätietoja lausunnosta antaa Oksanen: pia.oksanen@amnesty.fi