

Asia: VN/26873/2024

Lausuntopyyntö: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin (NKV-direktiivi) täytäntöönpano; työryhmän mietintö

Direktiivin suhde nykytilaan

Mitä huomioita teillä on kansallisen nykytilan ja direktiivin suhteen arvioinnista? Pyydämme arviossanne keskittymään siihen, mitä direktiivi näkemyksenne mukaan edellyttää vähimmäistasolla.

-

Keskeiset ehdotukset

Mikä on näkemyksenne esityksen keskeisistä ehdotuksista ja suhteesta direktiivin edellyttämään vähimmäistasoon? Pyydämme kommentoimaan jokaista kohtaa erikseen kunkin otsikon alle.

-

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Voimassa oleva esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukainen asianomistajan henkilökohtainen arviointi ja suojelutarve keskittyy esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin kuten esimerkiksi siihen, miten asianomistajan kuulustelu toteutetaan. Pykälässä säädetty arviointi ei koske muita asianomistajan suojelemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, vaan näiden toimenpiteiden tarve arvioidaan erikseen (HE 66/2015 vp, s. 45).

Mietinnössä ehdotettavan uuden 9 b §:n tarkoituksena on turvata uhria suojelua paremmin myös rikosprosessin ulkopuolella. Säännös koskisi sen sanamuodon mukaan seksuaalirikoksia ja lähisuhdeväkivaltaa. Ehdotus on sinänsä kannatettava, mutta siihen liittyy myös ongelmia, joita tulisi jatkovalmistelussa pohtia.

Ensimmäinen kysymys on, eikö esitutkintaviranomaisen tule nykyisinkin kaikissa rikosasioissa arvioida asianomistajaan kohdistuvaa väkivallan riskiä ja ryhtyä tarvittaessa muun ohella ehdotetun 9 b §:n 2 momentin mukaisiin toimenpiteisiin?

Valtion toimintavelvollisuus uhrien suojelussa perustuu pohjimmiltaan jokaisen oikeuteen elämään, joka on turvattu muun ohella Suomen perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 artiklassa. Turvaaminen asettaa valtioille velvollisuuden ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin suojatakseen sen tuomiovaltaan kuuluvien yksilöiden elämää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on todennut valtion toimintavelvollisuuden tarkoittavan, että

ensisijaisesti on annettava tehokkaita rikosoikeudellisia säännöksiä henkilöön kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi ja luotava oikeudellinen täytäntöönpanokoneisto sellaisten säännösten

rikkomisen rankaisemiseksi ja estämiseksi. Sen ohella valtion velvollisuus saattaa määrätyissä

olosuhteissa merkitä viranomaisiin kohdistuvaa positiivista velvoitetta ryhtyä ennaltaestäviin konkreettisiin toimenpiteisiin silloin, kun rikollinen käyttäytyminen uhkaa yksilön henkeä (Osman

v. Yhdistyneet Kuningaskunnat, 28.10.1998).

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja uhrien suojelun osalta keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä instrumentteja ovat yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus) ja EU:n uhridirektiivi (2012/29/EU).

EU:n uhridirektiivin 18 artiklan mukaan puolustukselle kuuluvia oikeuksia rajoittamatta jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niillä on käytössään toimenpiteitä uhrin ja hänen perheenjäsentensä suojelemiseksi toissijaiselta ja toistuvalla uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta, myös siltä riskiltä, että heille aiheutuu emotionaalista tai psyykkistä haittaa, ja uhrin ihmisarvon suojelemiseksi kuulustelun ja hänen todistelutarkoituksessa antamansa lausunnon antamisen yhteydessä. Tällaiset toimenpiteet käsittävät tarvittaessa myös kansallisen oikeuden mukaisia menettelyjä uhrin ja hänen perheenjäsentensä fyysiseksi suojelemiseksi.

Oikeutta suojeluun koskevan 18 artiklan osalta direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä todettiin, ettei se edellytä Suomessa lainsäädännön muuttamista. Hallituksen esityksessä (HE 66/2015 vp) todettiin, että voimassa oleva lainsäädäntö sisältää useita keinoja, joilla uhria ja hänen perheenjäseniään voidaan suojella toissijaiselta ja toistuvalla uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta. Näitä ovat asianomistajan kuuleminen pääkäsittelyssä videoneuvottelun avulla, asianosaisen tai muun henkilön läsnä olematta taikka yleisön läsnä olematta, yhteystietojen salassapito, turvakielto, nimen ja kotipaikan muuttaminen, henkilötunnuksen muuttaminen, lähestymiskielto, oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaamisen kriminalisoiminen (rikoslaki 15 luku 9 §) sekä poliisilain (872/2011) säännökset rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta. Edellä mainittuja keinoja on selostettu tarkemmin todistelulainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 46/2014 vp s. 16–17) sekä todistajansuojeluohjelmaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 65/2014 vp s. 5–9). Lisäksi hallituksen esityksessä tuotiin esille uhripoliittisen toimikunnan arvioineen, että artiklan tavoitteiden toteutumista voidaan edistää menettelytapojen kehittämällä ja koulutuksella (Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti s. 73, Oikeusministeriön julkaisu 13/2015).

Istanbulin sopimuksen 51 artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että kaikki asianomaiset viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran hallitakseen riskejä ja tarjotakseen tarvittaessa turvallisuutta ja tukea yhteensovitetuin toimin. Istanbulin sopimuksen 51 artiklan sopimusmääräyksen voimaansaattamisen ei katsottu edellyttävän Suomessa lainsäädäntömuutoksia (HE 155/2014 vp, s. 63).

Poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisesti poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Edellä mainittujen säännösten nojalla poliisin tehtäviin kuuluu kaikissa rikosasioissa arvioida nykyisinkin myös sitä, miten uhria voidaan tarvittaessa suojella. Uhridirektiivin esitöistä ilmenevällä tavalla poliisin tulee arvioida muun ohella tarvetta lähestymiskiellolle tai poliisilain säännöksiä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta. Myös tekijään kohdistettavat pakkokeinot, kuten pidättäminen tai vangitseminen ovat uhria suojaavia toimenpiteitä.

Poliisin arvio toimenpiteiden tarpeellisuudesta puolestaan perustuu väistämättä aina jonkinlaiseen riskinarvioon. Jo tapahtumapaikalle ensimmäisenä saapuva poliisipartio tekee riskinarvioita. Väkivallan riskinarviointi ja sen johdosta tehtävien toimenpiteiden arviointi on siten poliisin arkipäiväistä työtä jokaisessa rikosasiassa. Monissa tapauksissa tämä on varsin selkeää. Esimerkiksi tavanomaisiin omaisuusrikoksiin harvoin liittyy sellaisia elementtejä, jotka edellyttävät erityisiä uhrin suojelutoimenpiteitä. Sen sijaan esimerkiksi vainoaminen on tyypillisesti sellainen rikoslaji, jossa uhrin suojelutarpeita tulee arvioida tarkemmin.

Jos mietinnön mukainen velvoite säädetään esitutkintalaissa seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten osalta, lainsäädäntöön syntyy erikoislaatuinen asetelma, sillä äkkiseltään voisi johtua ajattelemaan, että muissa tapauksissa väkivallan riskiä ja uhrin suojelutoimia, kuten pakkokeinoja tai lähestymiskieltoa, ei tulisi harkita. Näinhän asia ei kuitenkaan ole, vaan velvollisuus uhrin suojelemiseen koskee kaikkia rikosasioita. Tätä jatkovalmistelussa olisi aiheellista pohtia. Mietinnössä olisi aiheellista käsitellä sitä, miten 9 b:n henkilökohtainen arviointi suojelutarpeiden määrittämiseksi eroaisi muusta riskinarvioinnista.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa lueteltaisiin niitä suojelutoimenpiteitä, joiden toteuttamista esitutkintaviranomaisen olisi arvioitava asianomistajan suojelemiseksi. Näihin toimenpiteisiin voivat sisältyä: 1) 9 a §:n 2 momentissa luetellut toimenpiteet; 2) lähestymiskiellosta annetun lain mukainen lähestymiskielto; 3) rikoksesta epäillyn ohjaaminen tukipalveluiden piiriin; 4) muut rikostorjuntaa koskevat toimenpiteet.

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ä koskee kaikkia rikosasioita, joten 2 momentissa mainittuja toimenpiteitä tulee joka tapauksessa arvioida kaikissa rikosasioissa. Ehdotetun pykälän 1 kohta ei vaikuta tuovan siten uutta velvoitetta.

Lähestymiskiellon edellytyksistä ja toimivaltaisista viranomaisista sen hakemiseen säädetään lähestymiskieltolaissa. Poliisilla on velvollisuus arvioida lähestymiskiellon tarvetta ja tarvittaessa hakea lähestymiskielloa, tai jopa omasta aloitteesta määrätä väliaikainen lähestymiskiello 11 §:n 2 momentin mukaisesti. Myöskään luettelon kohdan 2 osalta ehdotus ei vaikuta tuovan mitään uutta velvoitetta.

Luettelon kohdassa 3 kyse on rikoksesta epäillyn ohjaaminen tukipalveluiden piiriin. Tämä on tärkeä toimenpide, mutta uhrin suojelutoimien kannalta merkitys voi olla vähäinen erityisesti, jos epäilty ei tukipalveluihin suostu.

Luettelon kohdan 4 kohdan mukaan esitutkintaviranomaisen olisi arvioitava myös muita rikostorjuntaa koskevia toimenpiteitä. Työryhmän mietinnössä todetaan (s. 208), että tähän sisältyisivät esimerkiksi pakkokeinolain mukaiset pakkokeinot, poliisilain mukaiset keinot rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä asianomistajan ja tämän läheisten henkilöiden suojeleminen rikoksilta ja häiriöiltä, ja mahdollisuus ampuma-asetlain mukaisen luvan peruuttamiseen.

Kohdan 4 osaltakaan esitys ei tuo mitään sellaista velvoitetta, jota poliisilla ei jo nykyisin olisi. Kaikissa rikosasioissa poliisi arvioi tarvetta pakkokeinolain mukaisiin pakkokeinoihin, poliisilain mukaisiin keinoihin rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä asianomistajan ja tämän läheisten henkilöiden suojeleminen rikoksilta ja häiriöiltä, ja mahdollisuus ampuma-asetlain mukaisen luvan peruuttamiseen.

Ehdotettavan 11 luvun 9 b §:n nostan myös esille, että direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa todetaan, että henkilökohtaisessa arvioinnissa on keskityttävä rikosentekijän tai rikoksesta epäillyn aiheuttamaan riskiin. Jatkovalmistelussa tulisi harkita välittyä tätä ehdotetusta säännöksestä riittävällä tavoin. Säännöksessä todetaan, että arvioinnissa on otettava huomioon asianomistajan yksilölliset olosuhteet sekä hänen käsityksensä toimenpiteiden tarpeellisuudesta. Vaikka uhrin omalla käsityksellä toimenpiteiden tarpeellisuudesta on osaltaan merkitystä, uhri ei ole riskinarvioinnin tai -hallinnan ammattilainen eikä uhrille kuulu arvioida esimerkiksi pakkokeinojen tarpeellisuutta. Uhri ei myöskään välttämättä voi edes tietää riskinarviointiin vaikuttavia seikkoja, kuten esimerkiksi sitä, onko epäilty kohdistanut samanlaista toimintaa muihinkin henkilöihin, tai syylistynyt vastaaviin tekoihin aiemmin. Siten arvio toimenpiteiden tarpeellisuudesta ei voi jäädä uhrin käsityksen tai hänen esittämänsä varaan.

Ehdotetun säännöksen mukaan ”Jos esitutkintaviranomainen katsoo, että asianomistaja tai huollettava on väkivallan toistumisen riskin vuoksi erityisen suojelun tarpeessa, esitutkintaviranomaisen on arvioitava muualla tässä ja muissa laeissa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta väkivallan ennalta estämiseksi ja asianomistajan tai huollettavan

suojelemiseksi sekä toteutettava toimenpiteitä sen mukaan kuin erikseen säädetään.” Säännös saattaa kysymyksenalaiseksi, mitä tarkoitetaan säännöksessä erityisen suojelun tarpeella? Ajattelen, että suojelutoimenpiteisiin tulisi ryhtyä, jos asianomistaja on suojelun tarpeessa.

Mietinnössä todetaan, että siinä ehdotettu seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan asianomistajan suojelutarpeen arviointi selkeyttäisi myös apulaisoikeuskanslerin päätöksessä (OKV/1905/10/2022) esiin nostettua ongelmaa yksittäisen virkamiehen virkarikosoikeudellisen vastuun arvioimisesta, kun laissa asetettaisiin selkeä velvollisuus arvioinnin tekemiseen ja dokumentointiin. Ehdotettavassa 11 luvun 9 b §:ssä ei ole kuitenkaan vaikutta olevan säännösten velvollisuutta arvioinnin dokumentoinnista. Jatkossakin säännös mahdollistaisi riskiarvioinnin tekemisen kirjaamatta sen taustalla olleita tosiseikkoja ja niistä tehtyjä johtopäätöksiä. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen jälkeen Poliisihallitus on tosin omassa ohjeessa täsmentänyt kirjaamisvelvollisuutta.

Kaiken kaikkiaan mietinnön ehdotus ei vaikuta sellaisenaan vastaavan ongelmiin kokonaisvaltaisen riskinarvioinnin ja -hallinnan puutteista, joihin apulaisoikeuskansleri ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova GREVIO ovat kiinnittäneet huomiota. Tämä asia mietinnössä vaikutetaan tunnustavankin. Mietinnössä nimittäin todetaan työryhmän yhtyvän näkemyksiin siitä, että tarvetta laajemmalle moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle tulisi selvittää tarkemmin. Työryhmä on kuitenkin arvioinut, että jatkoselvittämistarve perustuu kuitenkin kansalliseen tarpeeseen, eikä käsillä olevan direktiivin täytäntöönpanoon. Mietintö ei siten vielä vastaa siihen, että standardisoitu riskinarviointi ja turvallisuudenhallinnan menettely olisi järjestelmällisesti käytössä koko valtakunnassa.

Vaikka tätä arvioita ole sinänsä aihetta kiistää, mietinnössä lähtökohdaksi otettu suppea tarkastelu on valitettavaa. Eduskunnan lakivaliokunta oli lähestymiskieltolain käsittelyn yhteydessä todennut pitävänsä tärkeänä, että tarvetta moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle arvioidaan NKV-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (LaVM 19/2022 vp, s. 7).

Mietinnön lähtökohta on johtanut siihen, että riskinarviointia ja -hallintaa koskeva arvio jää verrattain yleiselle tasolle. Asetelma on osin samantyyppinen kuin uhridirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, eli mietinnössä todetaan poliisilla käytössä olevia keinoja uhrin suojelemiseen, minkä jälkeen tarkempi arviointi jää vähäiselle. Mietinnön lähtökohta on johtanut siihen, että esimerkiksi riskinarvioinnin ja -hallinnan menetelmien tosiasiallista olemassaoloa tai toimivuutta ei arvioida. On syytä huomata, että esimerkiksi mietinnössä esiintuotu moniammatillinen riskinarviointi MARAK ei sovellu kaikkeen lähisuhdeväkivaltaan vaan on tarkoitettu vakavimpiin tapauksiin. Apulaisoikeuskanslerille 16.12.2025 antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö on kertonut, että poliisi ohjasi MARAK-työryhmään vuonna 2024 yhteensä ainoastaan noin 10 asiakasta (OKV/3144/80/2025).

Rikosasiat ovat laadultaan hyvin erilaisia, ja lain tasolla voi olla vaikeaa säätää yksityiskohtaisesti esimerkiksi erilaisiin tilanteisiin soveltuvista riskinarvioinnin menetelmistä. Toisaalta jos riskinarviointia koskeva velvoite jää laissa kovin yleiselle tasolle eikä moniammatillisen riskinarvioinnin menettelytapoja ja lainsäädännön muutostarpeita tarkemmin edes tarkastella, vaarana on, että riskinarviointi ja sen perusteella tehtävät toimenpiteet eivät tule edelleenkään perustumaan kokonaisvaltaiseen tilannearvioon ja asianmukaiseen tietoon naisiin kohdistuvasta väkivallasta, vaan ammattitaidon ja osaamisen sijasta pahimmillaan yksittäisen virkamiehen näkemyksiin ja asenteisiin.

Mietinnössä olisi aiheellista käsitellä laajemmin sitä, millä tavoin riskinarvioinnista voidaan luovuttaa tietoa uhrille tai muille uhrin kanssa toimiville viranomaisille. Käytännössä riskinhallinnassa ei liene kyse ainoastaan siitä, että viranomainen ohjeistaa uhrille ainoan oikean toimintavan, vaan eriaikaisia riskinhallinnan toimenpiteitä saatetaan käsitellä yhdessä uhrin kanssa. Joka tapauksessahan usein uhri joutuu itse lopulta ratkaisemaan sen, minkälaisiin toimenpiteisiin hän on valmis turvallisuutensa lisäämiseksi. Uhrille annettavaa tietoa tulisi pohtia siitäkin näkökulmasta, että pelkästään riskinarvioinnin korkea lopputulos saattaa olla uhrille silmiä avaava hetki, joka motivoi häntä ottamaan apua vastaan.

Kun mietinnön tarkastelu jää yleiselle tasolle, käytännön toiminnassa mahdollisesti ilmenneitä ongelmia ei juurikaan käsitellä. Rikosrekisterilain 4 §:n mukaan rikosrekistä voidaan luovuttaa tieto esitutkintaviranomaiselle pakkokeinoasiaa varten. Käytännön toimintaa tarkasteltaessa saattaisi olla aiheellista arvioida esimerkiksi sitä, tulisiko näitä tietoja voida luovuttaa esitutkintaviranomaiselle pakkokeinojen lisäksi muutoinkin uhrin suojelutoimenpiteiden arvioimista varten ja riskinarvioinnin tekemiseksi.

Riskinarviointi ei ole yksinomaan poliisin velvollisuus ja riskinhallinnassa merkityksellisiä voi olla myös sellaiset uhrin suojelua lisäävät toimenpiteet, joissa avustaminen ei kuulu välttämättä enää poliisin tehtäviin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi neuvonta liittyen asunnon lukkojen vaihtamiseen, turvahälyttimien hankkimiseen, osoitteen suojaamiseen muuton yhteydessä turvakiellolla, työpaikan turvallisuutta lisääviin toimenpiteisiin tai jopa uhrin muuttamiseen pois omasta asunnosta korkeimman riskin ajaksi. Tämänäköiset riskinhallinnan toimenpiteet ja viranomaisten mahdolliset vastuut uhrin neuvonnassa ja avustamisessa jäävät pitkälti vaille tarkastelua.

Ehdotuksen mukaan esitutkinnan päättämisen jälkeen arvioinnin tekemisestä uudelleen päättää syyttäjä. Vastaavanlainen muotoilu on esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä, jossa asianomistajan henkilökohtainen arviointi ja suojelutarve keskittyy esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin. Sen osalta syyttäjän rooli onkin selkeä. Esitutkintalain 5 luvun 3 §:n nojalla esitutkintaviranomaisen on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta tai suoritettava esitutkintatoimenpide. Syyttäjä voi siten uuden arvion johdosta pyytää esitutkintaviranomaista suorittamaan esitutkinnassa toimenpiteitä. Oikeudenkäynnin osalta puolestaan asiaa käsittelevä tuomioistuin lopulta päättää sen, mitä toimenpiteitä pääkäsittelyssä tehdään.

Ehdotettavassa 9 b §:ssä kyse on puolestaan laajemmasta arvioista ja suojelutoimista rikosprosessin ulkopuolella. Näiden osalta syyttäjän ja tuomioistuimen rooli on erilainen. Syyttäjä voisi toimittaa uuden arvion, mutta hänellä ei ole toimivaltuutta antaa poliisille esitutkintaan liittymättömiä määräyksiä esimerkiksi henkilön suojelusta tai paikan vartioimisesta. Myös tuomioistuimen rooli on erilainen, jos suojelutoimenpiteissä ei ole kyse enää oikeudenkäyntiin liittyvistä menettelyistä. Myös tätä asiaa jatkovalmistelussa olisi syytä käsitellä.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 24 lukua täydennettäväksi uudella 8 b §:llä henkilö tiedon levittämisestä toisen terveyden vahingoittamista varten. Tunnusmerkistökiteijöiden avoimuuteen liittyviä haasteita on suhdetta perustuslakiin ja säätämijärjestystä koskevassa jaksossa tuotukin esiin. Mietinnössä olisi aiheellista käsitellä perusteellisemmin myös ehdotetun säännöksen lainkonkurensia. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan jos teko aiheuttaa sen, että rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, sovelletaan mitä 5 luvussa säädetään osallisuudesta rikokseen. Tällöin on mietittävä, tarkoittaisiko se, että 24 luvun 8 b §:n säännös ei tulisi lainkaan sovellettavaksi.

Ehdotus erityisen suojelun tarpeessa olevan asianomistajan kuulustelua koskevien säännösten laajentamisesta koskemaan seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajan lasta tai asianomistajan kanssa samassa kotitaloudessa asuvaa hänestä riippuvaisessa asemassa olevaa henkilöä, joka on muodollisesti rikosprosessissa todistajan asemassa

-

Ehdotus asianomistajan yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin koskevan säännöksen laajentamisesta koskemaan erityisen suojelun tarpeessa olevaa seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajaa

-

Ehdotus yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä jatkossa seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen ohella NKV-direktiivin tarkoittamia toimintapolitiikkoja ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua direktiivin soveltamisalaan kuuluvan väkivallan kaikkia muotoja

-

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

-

Seri-tukikeskuksiin liittyvä muutosehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin

-

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia muita vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan? (Esimerkiksi ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset)

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Onko jokin muu tapa, jolla direktiivin edellyttämät vähimmäisvelvoitteet voitaisiin toteuttaa?

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Miten kommentoitte mietinnön näkemyksiä, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä (mietinnön jakso 11)?

Jaksossa on selostettu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Jaksossa olisi syytä selventää, mitkä asiat ehdotuksessa ovat sellaisia, että yhdenvertaisuutta tulee ylipäättään arvioida.

Oikeusturvan osalta jaksossa on käsitelty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri ulottuvuuksia. Ehdotetussa 11 luvun 9 b:n asianomistajan henkilökohtaisella arvioinnilla ei kai kuitenkaan ole oikeastaan yhteyttä oikeudenkäyntiin, vaikka se tehdään esitutkinnan yhteydessä. Arvioinnissa harkitaan toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen uhrin suojelemiseksi tuomioistuimenmenettelyn ulkopuolella. Pohtia pitäisi, tulisiko salassapitoon liittyviä seikkoja arvioida pikemmin perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Artikla 37 koskee interventio-ohjelmia. Artiklan 2 kohdan mukaan osallistumista 1 kohdassa tarkoitettuihin interventio-ohjelmiin on tarjottava sellaisille henkilöille, jotka ovat syyllistyneet naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai perheväkivaltaa koskevaan rikokseen, ja osallistumista voidaan tarjota myös muille henkilöille, joilla arvioidaan olevan riski syyllistymisestä tällaiseen rikokseen.

Mietinnössä on käsitelty Rikosseuraamuslaitoksen vastuuta vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta. Mietinnössä olisi aiheellista käsitellä myös sitä, millä tavoin artiklan velvoitteet toteutuvat niissä tapauksissa, joissa rangaistuksena on ollut vankeusrangaistuksen tai yhdyskuntaseuraamuksen sijaan ainoastaan sakkorangaistus.

Artiklan 44 koskee tiedonkeruuta ja tutkimusta. Artiklan 2 kohdan mukaan tilastojen on sisällettävä muun muassa kansallisista hallinnollisista lähteistä saatu naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai perheväkivallasta annettujen tuomioiden vuotuinen lukumäärä.

Mietinnössä todetaan, että Poliisin tietoon tullutta perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa vastaavaa tilastoa Tilastokeskus ei annettujen tuomioiden osalta ylläpidä. Yleisissä tuomioistuimissa käytössä olevasta tietojärjestelmästä (AIPA) on kuitenkin tuomiotietojen osalta saatavilla myös asianomistaja- ja uhritiedot, joista voidaan mahdollisesti muodostaa rikos- ja pakkokeinotilastoa vastaava tilasto lähisuhdeväkivaltaan ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyen. Järjestelmä on kuitenkin varsin uusi, eikä vielä voida arvioida siitä saatavan aineiston laatua tai sitä, kuinka toteutuskelpoista tiedon tuottaminen käytännössä on.

Mietinnössä olisi aiheellista todeta suorasanaisemmin se, toteutuuko artiklan velvollisuus tuomioiden osalta vai ei. Aipa-järjestelmän uutuudesta huolimatta tiedossa täytyy olla, voidaanko järjestelmästä nykyisin saada artiklan mukaiset tiedot vai ei.

Ilmoitettujen rikosten osalta mietinnössä todetaan, että ”Tilastokeskus tilastoi vuosittain poliisin tietoon tullutta perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa (rikos- ja pakkokeinotilasto). Tieto uhrien ja epäiltyjen sukupuolesta ja iästä sekä rikostyyppistä tilastoidaan. Myös tieto uhrin ja epäillyn välisestä suhteesta tilastoidaan (tieto perustuu virallisiin rekistereihin, jolloin ulkopuolelle jäävät yleensä esim. seurustelusuhteet, joissa uhri ja epäilty eivät asu yhdessä).”

Seurustelusuhteiden osalta esille nousee kysymys siitä, mikä merkitys tilastoinnissa on Poliisiasiain tietojärjestelmään tehtävillä kirjauksilla lähisuhdeväkivaltauokituksesta. Näihin tilastoihin kuuluisi ymmärtääkseni myös seurustelusuhteet, jos poliisi on asian lähisuhdeväkivallaksi luokitellut.

Muut havaintonne ja kommenttinne direktiivin vähimmäisvelvoitteita pidemmälle menevistä (kansallisista) tarpeista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntoni taustaksi tuon esille, että viranomaisten toimet naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjunnassa ovat olleet apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen laillisuusvalvonnan keskeisenä kohteena vuosien ajan. Oikeuskanslerin kertomuksessa eduskunnalle ja valtioneuvostolle vuodelta 2025 Puumalainen tarkastelee puheenvuorossaan naisiin kohdistuvaa lähisuhdeväkivaltaa ja sitä, miksi muutos parempaan on niin hidasta (K 8/2026 vp s. 19–30).

Koska poliisi on usein ensimmäinen viranomainen, joka kohtaa lähisuhdeväkivallan, sillä on merkittävä rooli väkivaltaan puuttumisessa, osapuolten ohjaamisessa tuki- ja hoitopalveluihin sekä lähisuhdeväkivallan riskitekijöiden havainnoimisessa ja riskinarvioinnissa. On tärkeää kuitenkin huomata, että myös muilla viranomaisilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollolla, varhaiskasvatuksella ja opetustoimella, on keinoja ja vastuuta sen tunnistamisessa ja torjunnassa.

Apulaisoikeuskanslerin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja lähisuhdeväkivaltaan liittyvä laillisuusvalvonta on kohdistunut erityisesti poliisin toimintaan. Apulaisoikeuskansleri on jo vuonna 2019 kiinnittänyt huomiota Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli niin sanotun Istanbulin sopimuksen vaatimusten toteuttamiseen ja muun ohella siihen, kuinka poliisille annetuissa ohjeissa ei ollut käsitelty uhrin turvallisuuden takaamista esitutinnan ja oikeuskäsittelyn ulkopuolella (OKV/11/50/2019).

Viime vuosinakin laillisuusvalvonnassa ilmenneet poliisin toiminnan puutteet lähisuhdeväkivallassa ovat useissa tapauksissa koskeneet perusasioita. Vuonna 2025 apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisun asiassa, jossa poliisi ei kirjannut rikosilmoitusta epäilyistä pahoinpitelystä, josta turvakodin työntekijät ilmoittivat (OKV/2205/10/2024). Lähisuhteessa tapahtuneet lievätkin pahoinpitelyt ovat olleet jo vuonna 2011 voimaantulleen lainmuutoksen jälkeen virallisen syytteen alaisia.

Tämänkaltaisessa rikosilmoituksen kirjaamatta jättämisessä ei valitettavasti liene kyse pelkästään yksittäistapauksesta, sillä vuonna 2025 julkaistussa tutkimuksessa osa poliiseista kertoi yhä käyttävänsä ajoittain harkintaa jättämällä kirjaamatta rikosilmoituksen fyysistä väkivaltaa sisältävistä perheväkivaltatehtävistä. (Marianne Mela – Suvi Nipuli – Jarmo Houtsonen – Martta October, Lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnin haasteet poliisityössä, Kriminologia 1/2025 s. 58–73).

Vuonna 2025 apulaisoikeuskansleri tutki omasta aloitteestaan myös poliisin menettelyä lähisuhteissa tapahtuneiden pahoinpitelyrikosten esitutkinnoissa 1.10.2024–31.3.2025. Yhteensä 43 tapauksessa tutkinnanjohtaja oli lainvastaisesti päättänyt lähisuhdeväkivalta-asian esitutinnan asianomistajan rangaistusvaatimuksen puuttumisen tai peruuttamisen perusteella. Edellä todetuin tavoin lainsäätäjä on kuitenkin jo vuonna 2011 määrittänyt, että lähisuhteessa tapahtunut lieväkään pahoinpitely ei ole asianomistajarikos. Lainvastaisesti päätettyjä esitutkintoja oli lähes kaikissa poliisilaitoksissa (OKV/934/70/2025).

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri myös totesi, että ongelman voidaan olettaa olevan laaja ja pitkäkestoinen. Oikeusministeriön selvityksessä kuvattujen tilastotietojen perusteella poliisi oli nimittäin vuosina 2011–2022 päättänyt lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksissa toistuvasti esitutkintoja asianomistajan rangaistusvaatimuksen puuttumisen tai peruuttamisen vuoksi. Apulaisoikeuskansleri tutki päätöksessään tällaisia tapauksia puolen vuoden ajalta (1.10.2024–

31.3.2025). Suurin osa päätöksistä oli lainvastaisia. Voidaan hyvin olettaa, että paljon vastaavia päätöksiä on ollut myös aiempina vuosina.

Poliisin menettelyä väkivallan riskinarvioinnissa ja uhrin suojelussa apulaisoikeuskansleri tutki vuonna 2025 antamassaan päätöksessä OKV/1905/10/2022. Tapauksessa entinen miesystävä murhasi naisen. Murhaa edeltävän vuoden aikana mies oli kohdistanut naiseen uhkauksia, vainoamista ja rikkonut toistuvasti tuomioistuimen määräämää lähestymiskielloa. Nainen oli tehnyt poliisille useita rikosilmoituksia. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että poliisin tiedossa oli lukuisia taustatekijöitä, jotka tutkimustiedon pohjalta voivat ennakoida väkivaltaa. Poliisi ei kyennyt arvioimaan käytössä olleita tietoja ja riskitekijöitä kokonaisuutena. Väkivallan riskiä ei kyseisessä tapauksessa arvioitu järjestelmällisesti. Uhrin turvallisuusriskien hallitsemiseksi ei laadittu suunnitelmaa.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä GREVIO on jo aiemmin kehottanut Suomea ryhtymään lainsäädäntömuutoksiin riskinarviointimenettelyn kehittämiseksi GREVIO(2024)9, 3.12.2024. Apulaisoikeuskanslerin totesi, että päätöksessä käsitelty tapaus toi esille konkreettisesti niitä ongelmia, joita GREVION suosittelemat toimenpiteet koskevat. Myös apulaisoikeuskansleri oli aiemmin kiinnittänyt huomiota Istanbulin sopimuksen vaatimusten toteuttamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään riskinarvioinnin ja -hallinnan menettelyjä koskevat puutteellisuudet olevan Suomessa merkittävä rakenteellinen ongelma. Lainsäädännössä säädetyt toimenpiteet suuntautuvat pikemmin jo tapahtuneen yksittäisen rikoksen selvittämiseen ja rikosprosessin sujuvuuden turvaamiseen kuin uhrin suojaamiseen. Henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuneissa rikoksissa keskeistä tulisi olla rikoksen uhuriin kohdistuvan väkivallan uhan kokonaisvaltainen riskinarviointi ja -hallinta.

Laki ei kuitenkaan selvästi velvoita tekemään kokonaisvaltaista riskinarviointia eikä moniammatillisessa yhteistyössä tehtävästä väkivallan riskinarvioinnista ole sääntelyä. Menettelyjä ei ole valtakunnallisesti standardisoitu eikä sitä toteuteta järjestelmällisesti. Käytännössä silloin riskinarviointi ja -hallinta ei perustu kokonaisvaltaiseen tilanearvioon ja asianmukaiseen tietoon naisiin kohdistuvasta väkivallasta, vaan ammattitaidon ja osaamisen sijasta pahimmillaan pikemminkin yksittäisen virkamiehen näkemyksiin ja asenteisiin.

Lähisuhdeväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa merkittävä ihmisoikeusongelma. Uhrien suojelemiseksi ja väkivallan ehkäisemiseksi ohjeistukset, määräykset, viranomaisten koulutus ja menettelytapojen kehittäminen ovat olennaisia. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään olevan selvää, että järjestelmämme ei toimi riittävän hyvin. Tässä tapauksessa se tarkoittaa ihmishenkien menetystä.

Apulaisoikeuskansleri myös totesi, että päätöksessä käsitellyn tapauksen perusteella on jälleen kerran nähtävissä, että yksinomaan toiveet menettelytapojen kehittämiseen ja koulutuksen lisäämiseen eivät ole riittäviä. Hän toi esille, että eduskunnan lakivaliokunta on jo lähestymiskiellon käsittelyn yhteydessä todennut pitävänsä tärkeänä, että tarvetta moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle arvioidaan NKV-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (LaVM 19/2022 vp, s. 7).

Edellä mainitun päätöksen jälkeen apulaisoikeuskansleri arvioi riskinarviointimenettelyä Helsingin poliisilaitoksella 2.10.2025 antamassaan päätöksessään OKV/488/70/2025. Lisäksi lähisuhdeväkivallan riskinarviointia apulaisoikeuskansleri on käsitellyt 16.10.2025 antamassaan päätöksessään koskien lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten laillisuusvalvontaa poliisissa (OKV/965/70/2023). Päätöksessään apulaisoikeuskansleri nosti esille muun ohella Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen (Selvitys MARAK-toiminnan tilannekuvasta ja käytännöistä. Työpaperi 67/2024), jossa siihen vastanneista poliiseista noin puolet oli täysin tai osittain eri mieltä väitteestä, että parisuhdeväkivaltatapauksille tehdään omassa organisaatiossa riskinarviointi säännönmukaisesti (s. 27). Poliisin vastaajista vain noin puolet olivat sitä mieltä, että organisaatiossa oli selkeästi määritelty prosessi, jonka kautta asiakkaat ohjataan MARAK-työskentelyyn (s. 28).

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri