



Poliisihallitus

1/15

ASIA Poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa koskevat ohjeet**ASIAN VIREILLETULO**

Tein 12.4.2019 päätöksen kanteluasiassa (OKV/1325/1/2018), jossa kiinnitin huomiota poliisin velvollisuuksiin muun muassa kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltilanteissa, toimia rikosvastuun toteuttajana näissä tilanteissa, huolehtia asianomistajan riittävästä informoimisesta rikoksen uhriksi joutuneen henkilön tukipalveluista sekä tehdä väkivaltaan liittyvä riskiarvio ja mahdollisen väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen tarve.

Otin päätökseni perusteella omana aloitteenani laajemmin arvioitavaksi Poliisihallituksen antamat ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleet lähestymiskielltoa (POL-2018-26808) sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua (POL-2018-41886) koskevat ohjeet.

Pyysin Poliisihallitusta antamaan ohjeista lausuntonsa ja arvioimaan, miten niissä on otettu huomioon esitutkintalain, uhridirektiivin (direktiivi EU/2012/29) ja Istanbulin sopimuksen (Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus) vaatimukset. Erityisesti pyysin Poliisihallitusta kiinnittämään lausunnossaan tästä lähtökohdasta huomiota seuraaviin seikkoihin:

- miten poliisia on ohjeistettu uhrin ohjaamisessa rikoksen uhriksi joutuneen henkilön tukipalveluihin;
- miten poliisia on ohjeistettu suojelutarpeen arviointiin uhrin turvallisuuden takaamiseksi ja erityisesti, kuinka väkivallan toistuvuuden merkitys on otettu huomioon;
- miten ohjeissa on arvoitu poliisin tarvetta ja/tai velvollisuutta toimia yhteistyössä sosiaaliviranomaisten tai muiden viranomaisten kanssa;
- kuinka ohjeissa on otettu huomioon lastensuojelulaissa asetetut vaatimukset perheväkivaltilanteissa;
- miten väliaikaista lähestymiskielltoa koskevissa ohjeissa on arvioitu sen määräämisen tarvetta ja edellytyksiä ja
- miten sovittelua koskevissa ohjeissa on arvioitu sovittelun suhdetta esitutkinnan suorittamiseen ja erityisesti, miten poliisin tekemä arvio sovittelun onnistumisesta vaikuttaa esitutkinnan etenemiseen.

SELVITYS

Poliisihallitus antoi asiasta 31.5.2019 päivätyn lausunnon.

RATKAISU

1. Oikeusohjeita

Lähestymiskiellosta annetun lain (laki 898/1998) mukaan lähestymiskiello voidaan määrätä henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi (1 § 1 momentti) ja kiello voi olla myös perheen sisäinen (1 § 2 momentti).

Kielto voidaan määrätä myös väliaikaisena (11 §) ja siitä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Siitä voi päättää myös tuomioistuimien. Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon viran puolesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista ja jos asiassa ilmenneistä seikoista on pääteltävissä, että kiellolla suojattava henkilö ei kielloon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi tai muusta syystä kykene itse kielloa hakemaan.

Esitutkintalain, erityisesti 4 luvussa on säännöksiä poliisin velvoitteista erityistä suojelua tarvitsevien asianomistajien suojelemiseksi ja ohjaamiseksi tukipalveluiden piiriin. Luvun 18 §:n (8.1.2016/10) 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle ilman aiheutonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen muun muassa käytettävissä olevista tukipalveluista (1 kohta), oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädetyillä edellytyksillä (2 kohta) ja käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyden tai turvallisuuden kohdistuvalta uhalta (6 kohta).

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä veloitetaan esitutkintaviranomainen ilman aiheutonta viivytystä arvioimaan, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltävässä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen. Toimenpiteet liittyvät asianomistajan suojaamiseen esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Esitutkintalakia muutettiin niin sanotun uhridirektiivin toimeenpanemiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta). Direktiivillä määritetään rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä koko Euroopan unionin alueella. Direktiivin tavoitteena on parantaa rikoksen uhrin asemaa koko Euroopan unionin alueella säätämällä rikoksen uhrien oikeuksista koskien heille annettavaa tietoa, tukea ja suojelua sekä heidän osallistumistaan rikosoikeudellisiin menettelyihin. Direktiivillä on haluttu lisätä rikosten uhrin kunnioittavaa ja sensitiivistä kohtaamista kiinnittämällä huomiota muun muassa uhrille suunnattuihin tarjolla oleviin tukitoimiin ja suojelutarpeeseen. Direktiivi tähdentää myös viranomaisille annettavan koulutuksen välttämättömyyttä, jotta he ymmärtäisivät uhrien tarpeet ja osaisivat kohdella heitä asiantuntevasti.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus eli niin sanottu Istanbulin sopimus on tullut Suomessa voimaan 1.8.2015. Sopimus koskee sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, että yleisemmin perheväkivaltaa. Sopimuksen lähtökohtana on, että naisiin kohdistuva väkivalta on vakava sukupuoleen perustuva ihmisoikeusloukkaus, joka liittyy miesten ja naisten epätasa-arvoisiin valtasuhteisiin. Sopimuksen mukaan naiset ja tytöt ovat alttiimpia sukupuoleen perustuvalla väkivallalla ja perheväkivalta kohdistuu useammin naisiin kuin miehiin. Sopimuksen tavoitteena on tunnistaa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät erityispiirteet ja niiden edellyttämät lainsäädännölliset muutokset sekä väkivallan torjumiseen ja ehkäisemiseen liittyvät toimet.

Istanbulin sopimuksen toteutumista arvioi kansainvälinen asiantuntijaryhmä (GREVIO), joka julkaisi Suomea koskevan raporttinsa 2.10.2019 (GREVIO, Baseline Evaluation Report Finland; jatkossa Grevion raportti tai raportti).

Sopimuksessa on määräyksiä monipuolisesti eri toimista, joilla väkivaltaan pyritään puuttumaan. Sopimuksen 4 artiklan 1 kohta velvoittaa osapuolet toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet edistääkseen ja suojellakseen jokaisen, erityisesti naisten, oikeutta elää vapaana väkivallasta sekä julkisessa että yksityiselämässä.

Toimet eivät rajoitu kuitenkaan vain julkisyhteisöihin taikka normeilla ohjaamiseen. Sopimuksessa painotetaan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä ja vuorovaikutusta ja sopimuksen 8 artiklan mukaan osapuolet antavat käyttöön riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat, jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, mukaan lukien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat, voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Sopimuksen 9 artiklan mukaan osapuolet tunnustavat kaikilla tasoilla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjuvien asianomaisten kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työn, kannustavat ja tukevat tätä työtä sekä vakiinnuttavat tehokkaan yhteistyön näiden järjestöjen kanssa.

Toimenpidekokonaisuuteen kuuluu olennaisesti koulutus sekä sopimusosapuolille asetetut velvoitteet väkivallan uhrien ohjaamiseen oikeudellisiin sekä erityisesti lähisuhdeväkivallan uhreille suunniteltuihin tukipalveluihin. Sopimuksen 15 artiklan mukaan osapuolet järjestävät tai tehostavat asianmukaista koulutusta, jota annetaan kaikenlaisten tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen uhrien tai tekijöiden parissa toimiville asianomaisille ammattihenkilöille ja joka liittyy tällaisen väkivallan ehkäisemiseen ja tunnistamiseen, naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon, uhrien tarpeisiin ja oikeuksiin sekä uudelleen uhriutumisen ehkäisemiseen. Sopimuksen 19 artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö tai muut toimet varmistaakseen, että uhrit saavat oikea-aikaista tietoa saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toimita ymmärtämällä kielellä.

Esitutkintalaki, lähestymiskiellosta annettu laki sekä Suomessa lakina voimaansaatettu Istanbulin sopimus muodostavat oikeudellisen pohjan arvioida Poliisihallituksen lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevaa ohjeistusta.

2. Poliisihallituksen ohjeistus

2.1 Miten poliisia on ohjeistettu uhrin ohjaamisessa rikoksen uhriksi joutuneen henkilön tukipalveluihin?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevien ohjeiden kohdassa 2.1. (”Rikoksen uhrin kohtaaminen ja ohjaaminen”) todetaan, että ”poliisin tulee välittää tietoa järjestöjen palveluista ja ohjata avun tarvitsijoita palvelujen käyttäjiksi. Lisäksi ohjeiden 3. kohdan ”Rikosuhripäivystys (RIKU) ja muut auttavat tahot” mukaan ”poliisi voi välittää rikoksen uhrin ja rikosasian todistajan henkilötiedot näiden suostumuksella RIKU:lle (Rikosuhripäivystys) tai muulle apua tarjoavalle taholle.”

Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että ”ohjeessa on selkeitä käytännön ohjeita rikoksen uhrin ohjaamiseen liittyen”. Lausunnossa viitataan myös ohjeen kohtaan, jonka mukaan

”rikosten selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen ohessa poliisin tulee kiinnittää huomiota myös rikoksen uhrin, hänen läheisensä ja rikosasian todistajan asemaan sekä varmistaa osaltaan, että heitä ohjataan tarvittavien ja saatavilla olevien palveluiden pariin.”

Niin ikään lausunnossa viitataan ohjeen kohtaan, jonka mukaan

”poliisin tulee olla aktiivinen, suunnitelmallinen ja tavoitteellinen rikoksen uhrin ohjaamisessa sekä sovitteluun ohjaamisessa. Toiminnassa tulee huomioida myös ennalta estävä toiminta uusintarikollisuuden torjumiseksi. Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu eivät ole rikoslaji- tai rikosnimikesidonnaisia, vaan ne tulee huomioida kaikissa rikosasioissa. Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu eivät sulje toisiaan pois, vaan ne voivat toteutua rinnakkain.”

Poliisihallituksen lausunnossa todetaan tältä osin myös, että ohjetta Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu tullaan päivittämään niin, että esitutkintaviranomaista velvoitetaan aina antamaan asianomistajan kuulustelun yhteydessä Tietoa rikoksen uhrin oikeuksista -esite. Lisäksi asianomistajan kuulustelulomaketta on tarkoitus muuttaa siten, että uhridirektiivin velvoittavuus esitutkinnassa ilmenisi vielä paremmin. Tällä hetkellä lomakkeessa on ainoastaan linkki, josta voi tulostaa ko. esitteen.

Arviointi

Esitutkintalaissa (edellä lainatut 4 luvun säännökset) edellytetään esitutkintaviranomaista ”rikoksen laatu huomioon ottaen” antamaan tietoja tukipalveluista, ohjaamaan tukipalveluihin tai välittämään yhteystietoja.

Ohjeissa ei kuitenkaan anneta suuntaviivoja sen arvioimiseksi, minkä tyyppinen rikos laadultaan edellyttää poliisia ryhtymään näihin toimiin eikä niissä ylipäätään mainita esimerkiksi parisuhdeväkivaltaa rikostyyppinä. Uhrin henkilön ja henkilökohtaisten olosuhteiden arviointi voi pitää sisällään myös parisuhdeväkivallan arvioimisen, mutta tämä edellyttää, että poliisilla on väkivallasta totuudenmukaista ja seikkaperäistä tietoa. Parisuhdeväkivallalle on kuitenkin usein tyypillistä, että väkivalta tulee (poliisi)viranomaisen tietoon vasta jatkuttuaan jonkin aikaa taikka uhri ei asiaan liittyvän häpeän vuoksi kerro kaikkea asiaan liittyvää, vähättelee

vammojaan tai pyrkii jopa suojelemaan tekijää. Nämä seikat vaikeuttavat asianomistajat henkilökohtaisten olojen selville saamista ja edellyttävät asiaa käsittelevältä henkilöltä erityisosaaamista.

Parisuhdeväkivallan uhrin asema varsinkin väkivallan juuri tapahduttua on erityisen haavoittuva ja usein uhri tarvitsee tukea. On silloin kohtuutonta odottaa uhrin ryhtyvän aktiivisesti hakemaan vain esitteen tietojen perusteella itselleen apua. Pelkän esitteen antaminen kaavamaisesti kaikille rikosten asianomistajille tekemättä eroa eri rikostyyppien ja uhrien tilanteiden välillä voi parisuhde- ja perheväkivallan uhrien kohdalla johtaa siihen, että tämän rikostyyppin erityiset piirteet jäävät ottamatta huomioon.

Erityisesti parisuhdeväkivaltatilanteissa tulee ottaa huomioon myös, että kaikki uhrin omat yhteydenotot viranomaisiin ja auttaviin tahoihin voivat muodostaa myös väkivallan eskaloitumisen riskin. Tätä riskiä voidaan vähentää esimerkiksi juuri sillä, että uhrin yhteystiedot välitetään tarvittaville tahoille.

Olisi siten perustellumpaa, että poliisi lähtökohtaisesti oma-aloitteisesti aina parisuhde- tai perheväkivaltarikoksissa kysyisi asianomistajalta suostumuksen hänen yhteystietojensa välittämiseen rikosuhrien tukipalvelujen palveluntarjoajalle. Toisin sanoen poliisi ottaisi lähtökohdaksi, että parisuhde- tai perheväkivaltarikoksissa vallitsisi esitutkintalain edellä lainatun säännöksen tarkoittamat asianomistajan henkilöön ja rikoksen laatuun liittyvät seikat yhteystietojen välittämiseksi. Tällainen menettely täyttäisi myös paremmin Istanbulin sopimuksen velvoitteen tukipalvelujen tarjoamisesta parisuhdeväkivallan uhreille.

Uhrin informoiminen tukipalveluista edellyttää joka tapauksessa henkilökohtaista kontaktia. GREVIOn raportissa todetaan huolenaiheena, että esimerkiksi Suomessa vuonna 2017 poliisiin otettiin puhelimitse yhteyttä 26 098 lähisuhdeväkivaltatapauksessa, mutta kuitenkin vain 5 554 tapauksessa asiasta kirjattiin rikosilmoitus (raportti, s. 49). Edes toistuvat kotihälytykset eivät nostaneet rikosilmoituksen kirjaamisen todennäköisyyttä. Mikäli asiakkaan kanssa ei missään vaiheessa olla puhelinkontaktia enempää tekemisissä, ei asiakkaalle todennäköisesti anneta myöskään riittävästi informaatiota tukipalveluista.

GREVIOn raportissa muistutetaan myös siitä, että Istanbulin sopimuksen artikla 20 edellyttää, että valtiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että väkivallan uhrit voidaan ohjata tarpeellisiin palveluihin väkivallasta irti pääsemiseksi ja väkivallasta toipumiseksi. Useissa tapauksissa uhrin ensimmäinen kontakti viranomaisiin on yhteydenotto poliisiin, mikä korostaa poliisin roolin tärkeyttä uhrin ohjaamisessa eteenpäin tarvittavien palveluiden piiriin (raportti, s. 30).

Esitutkintalain ilmaisu ”ilman aiheutonta viivytystä” tarkoittaa, että tukipalveluita on myös tarjottava asianomistajalle ajoissa ja viivytyksettä. Tästä syystä asianomistajalle tulee antaa tieto tukipalveluista tai hänen yhteystietonsa on hänen suostumuksellaan välitettävä tukipalveluihin välittömästi rikoksen tultua poliisin tietoon. Myös esitutkintalain muuttamista rikosuhridirektiivin vaatimuksia vastaavaksi koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että ”direktiivissä lähtökohtana on, että tiedonantovelvollisuus alkaa jo silloin, kun uhri on ensimmäistä kertaa yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen ja tietoja on annettava ilman aiheutonta viivytystä” (HE 66/2015, s. 6).

Tietojen antamista tai suostumuksen pyytämistä ja yhteystietojen välittämistä ei siis voi jättää esimerkiksi vasta siihen vaiheeseen, kun asianomistajaa kuullaan esitutkinnassa ja tämä tulisi käydä myös Poliisihallituksen ohjeista selkeästi ilmi. Asianomistajan oikeus päästä tukipalve-

luiden piiriin ei myöskään riipu asian rikosoikeudellisesta arviosta tai siitä, kirjataanko esimerkiksi kotihälytyksestä rikosilmoitus.

Poliisin tehtävänä on myös rikosten ennalta estäminen ja tämä koskee myös parisuhdeväkivaltaa. Esimerkiksi poliisin hälyttäminen kotiin tilannetta selvittämään voi olla myös merkki siitä, että vaikka kysymyksessä ei poliisin arvion mukaan olisi sillä kertaa rikos, muu viranomaiskontakti tai palvelun tarjoaminen voisi tapauksessa toimia rikoksia ennalta ehkäisevästi ja mahdollisesti jopa katkaista väkivallan kierteen. Tästä syystä myös tällaisessa tapauksessa poliisiin tulee ohjata asianosaiset palvelujen piiriin.

2.2 Miten poliisia on ohjeistettu suojelutarpeen arviointiin uhrin turvallisuuden takaamiseksi ja erityisesti, kuinka väkivallan toistuvuuden merkitys on otettu huomioon?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen ohjeissa viitataan asianomistajan suojelutarpeen osalta Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjaan (Sisäministeriön julkaisu 14/2016). Ohjeissa todetaan, että käsikirjan sisältö on johdonmukainen käytössä olevaan lomakkeeseen *Asianomistajan henkilökohtainen arviointi erityisen suojelutarpeen määrittämiseksi* nähden. Ohjeiden mukaan

”kuulustelun aikana tehdään ohjeen mukaan merkintä sellaisen tiedon kohdalle, joka kuulustelun aikana ilmenee ja on kuulusteltavalle ajankohtainen käsillä olevassa rikosasiassa.

Kuulustelija arvioi eri asioita ovatko ne ajankohtaisia käsillä olevassa rikosasiassa, mutta ei yksittäin niiden vaikutusta suojelutarpeen määrittämiseen nähden. Suojelutarpeen määrä ja laatu muodostuu eri asioiden yhteissummasta.”

Edelleen ohjeissa todetaan, että

”mikäli lomakkeelle on kuulustelun aikana tullut yksikin merkintä, kysymys on laajemman suojelutarpeen määrittämisestä. --- Eri tilanteita koskeva asia merkitään, jos sellainen rikokseen nähden ilmenee. Näitä erilaisia arvioitavia asioita ovat asianomistajaan liittyen hänen henkilökohtaiset olonsa ja henkilökohtaiset ominaisuudet.”

Ohjeiden mukaan lähisuhdeväkivalta rikostyyppinä edellyttää merkinnän tekemistä lomakkeeseen.

Edelleen asianomistajan suojelutarpeen edellyttäessä erityisiä toimenpiteitä, toimitaan ohjeiden mukaan ”tilanteen edellyttämällä tavalla”. Esimerkkinä toimenpiteistä mainitaan saman tai samojen henkilöiden tekemät kuulustelut ja kuulustelun tallentaminen. Samoin viitataan rikosoikeudenkäyntiin liittyviin järjestelyihin.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan niin ikään Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjaan ja lisäksi esitutkintalakiin. Lausunnossa ei oteta kantaa käsikirjan tai voimassa olevien ohjeiden riittävyyteen tai siihen, kuinka väkivallan toistuvuuden merkitys on otettu huomioon.

Arviointi

Sekä Poliisihallituksen ohjeissa, että Rikoksen uhrin suojelutarpeen arvioinnin käsikirjassa mainitaan esimerkkejä toimenpiteistä, joihin viranomaisten on syytä ryhtyä, kun asianomistajan suojelutarve on todettu. Näitä ovat asianomistajan kuulustelu erikseen tarkoitusta varten suunnitellussa tilassa, saman tai samaa sukupuolta olevan henkilön tekemä kuulustelu, kuulustelun tallentaminen sekä siitä huolehtiminen, että asianomistaja on tietoinen oikeudestaan avustajaansa. Toimenpiteet liittyvät sekä esitutkinnan että rikosoikeudenkäynnin toteuttamiseen asianomistajaa vähemmän kuormittavasti ja ovat sinänsä oikeita ja tärkeitä.

Kummassakaan asiakirjassa ei kuitenkaan käsitellä esimerkiksi sitä, millä tavoin parisuhdeväkivallan uhrin turvallisuus voidaan esitutkinnan ja oikeuskäsittelyn ulkopuolella käytännössä pyrkiä takaamaan. Parisuhdeväkivalta on voinut jatkua jo pitkään ja muuttua koko ajan vakavammaksi. Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjassa on sinänsä käsitelty parisuhdeväkivaltaa ilmiönä. Käsikirjassa todetaan, että

”asianomistaja voi olla erityisen haavoittuvainen johtuen suhteestaan tai riippuvuudestaan rikoksen tekijään. --- Parisuhdeväkivaltilanteessa tekijän ja teon kohteena olevan henkilön välisen suhteen tilanne voi olla hyvin monenlainen. Käsiteltävänä oleva rikos voi olla suhteen ensimmäinen tai erilaisen väkivaltaisten tapahtumien ns. jäävuoren huippu. Asianomistaja ei pelon tai jonkin muun syyn vuoksi kerro välttämättä kaikkea, vaan hän voi toisaalta kaunistella, toisaalta liioitella asioita. Asianomistaja ei alistetun asemansa vuoksi enää välttämättä näe sellaista mahdollisuutta, että hän pystyisi irrottamaan parisuhteesta, vaikka itsekkin tiedostaa ongelmallisen tilanteen. Tällöin hän saattaa kertoa tapahtumista hyvinkin muuta näyttöä vastaan puhuvalla tavalla tai vähättelemällä. Näissä tilanteissa voidaan arvioida, että asianomistaja on selkeästi riippuvainen rikoksen tekijästä ja hyötyisi prosessin aikaisista suojelutoimista”.

Edelleen käsikirjassa todetaan, että ”lähisuhdeväkivalta on usein toistuvaa ja väkivalta lähisuhteessa muuttuu usein sitä vakavammaksi, mitä kauemmin väkivalta jatkuu” (Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirja, Sisäministeriön julkaisuja 14/2016, s. 25 ja 27).

Voimassa olevissa Poliisihallituksen uhrin mahdollista suojelutarpeen arviointia koskevissa ohjeissa huomio kiinnittyy siihen, että erityisesti parisuhdeväkivallalle tyypillistä väkivallan toistuvuutta yhtenä riskiarvion keskeisenä elementtinä ei tuoda esiin. Ohjeissa todetaan, että ”epäillyn rikoksen laatuun liittyviä arvioitavia asioita ovat rikoksen teko-olosuhteita tai seureauuksia tai rikostyyppiä koskevat seikat”. Ohjeet siis koskevat erotuksetta kaikkia rikostyyppisiä. Ottaen kuitenkin huomioon parisuhdeväkivallan yleisyys tulisi tässä yhteydessä tuoda esiin sellaiset seikat, jotka erityisesti parisuhdeväkivaltilanteessa tarkoittavat kohonnutta väkivallan riskiä. Tällainen seikka on juuri väkivallan toistuvuus. Tulevaa väkivaltaa ennustaa parhaiten jo tapahtunut väkivalta. Riskiarvion tulisi sisältyä myös muut parisuhdeväkivallan indikaattorit kuten henkeen ja terveyteen kohdistuneet uhkaukset, liikkumisen ja yhteydenpidon rajoittaminen, seuraaminen ja vainoaminen sekä muu häirintä, omaisuuden tuhoaminen jne.

Poliisihallituksen ohjeiden merkitystä tässä suhteessa korostaa esimerkiksi se, että asianomistajan suojelutarvetta koskevaan lomakkeeseen voidaan tehdä merkintä kohtaan ”asianomistajan aiemmat kokemukset rikoksista”. Merkinnän tekeminen kuitenkin edellyttää, että asianomistaja itse mieltää olleensa aiemmin rikoksen uhri ja että hän toisaalta myös haluaa aiemmista kokemuksistaan kuulustelijalle kertoa. Tällöin tärkeiksi nousevat Rikoksen uhrin suojelutarpeen ar-

vioinnin käsikirjassa mainitut seikat koskien asiasta kertomiseen liittyviä vaikeuksia. Merkin­nän tekeminen edellyttää kuitenkin lisäksi, että myös kuulustelija pitää asianomistajan aiempia kokemuksia asian kannalta merkityksellisinä ja mieltää ne rikoksiksi.

Suojelutarpeen arvioimisessa lomake on vain työväline eikä sen täyttäminen siis ole itseisarvo. Myös lomakkeen asianmukainen täyttäminen edellyttää ymmärrystä parisuhdeväkivallan luon­teesta ja siihen sisältyvistä riskeistä. Näkemykseni mukaan edellä kerrotusta syystä Rikoksen uhrin suojelutarpeen käsikirjassa mainitut parisuhdeväkivallan tyypilliset erityispiirteet kuten väkivallan toistuvuus, asianomistajan alisteinen asema ja riski väkivallan vakavoitumisesta tu­lisi Poliisihallituksen ohjeissa ottaa huomioon.

Kuten edellä todettiin, GREVION havainnon mukaan edes useammat kotihälytykset samaan osoitteeseen eivät olleet nostaneet rikosilmoituksen kirjaamisen todennäköisyyttä. GREVIO pitää tätä yleisempänäkin osoituksena siitä, että poliisi ei ota riittävästi huomioon tai osaa tulki­ta muita väkivallan merkkejä kuin fyysisiä vammoja tai osaa ottaa huomioon väkivallan toistu­vuuden merkitystä. Tällä on merkitystä myös rikoksen uhrin suojelutarpeen arvioinnin kannal­ta, sillä ellei rikosilmoitusta kirjata, eivät todennäköisesti myöskään muut toimenpiteet uhrin turvallisuuden takaamiseksi käynnisty. Lienee myös todennäköistä, että ellei parisuhdeväkival­lasta kirjata rikosilmoitusta, ei samaa tapahtumaa myöskään myöhemmin kirjata kohtaan ”aiemmat kokemukset rikoksista”.

Rikoksen uhrin suojelutarvetta arvioitaessa tulisi myös ottaa huomioon, että rikosilmoituksen tekeminen ja mahdollinen epäillyn kiinniotto voivat luoda asianomistajalle riskin entistä vaka­vammasta väkivallasta joko asianomistajaa itseään tai esimerkiksi lapsia kohtaan. Asianomista­jan suojelutarvetta arvioitaessa tulisi ohjeissa ottaa huomioon myös mahdollinen parisuhdevä­kivaltaan liittyvä erotilanne ja sen aiheuttama riski väkivallan eskaloitumisesta. Tällöin on otettava lisäksi huomioon asianomistajan lähipiirin, erityisesti lasten, turvallisuus.

GREVIO arvioi raportissaan, että lähestymiskieltojen käyttö parisuhdeväkivaltatilanteissa kor­reloi suoraan sen kanssa, missä määrin lainkäyttöhenkilöstö on saanut koulutusta ymmärtä­mään parisuhdeväkivallan erityisluonne. Raportin mukaan lähestymiskiellon merkitystä uhrin turvallisuuden kannalta ei ole Suomessa riittävästi otettu viranomaistoiminnassa huomioon (ra­portti, s. 6 - 7).

Rikoksen uhrin suojelutarpeen arvioimiseen tulisikin liittyä myös väliaikaisen lähestymis­kiellon ja viran puolesta määrättävän lähestymiskiellon määräämisen tarpeen arvioiminen.

2.3 Miten ohjeissa on arvoitu poliisin tarvetta ja/tai velvollisuutta toimia yhteistyössä sosiaaliviranomaisten tai muiden viranomaisten kanssa?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Voimassa olevassa ohjeistuksessa ei ole arvioitu poliisin tarvetta tai velvollisuutta toimia yh­teistyössä sosiaaliviranomaisten tai muiden viranomaisten kanssa. Asiaa ei käsitellä edes esi­merkiksi kohdassa, jossa käsitellään rikostyyppinä lähisuhdeväkivaltaa, jossa asianomistaja on alle 18-vuotias.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan Poliisilain 13 §:än, jossa poliisille on säädetty yleisesti yhteistyövelvoite:

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntarauhan turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan pitävänsä tärkeinä ”kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla voidaan auttaa rikoksen uhrina”. Lisäksi lausunnossa viitataan ohjeen kohtaan 2 ”Poliisin rooli rikoksen uhrin ohjaamisessa ja rikosasioiden sovittelussa sekä niihin liittyvässä yhteistyössä”, jonka mukaan ”rikoksiin puuttumisen pitää olla kokonaisvaltaista, niin että puututaan sen perimmäisiin juurisyihin nopeasti ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyössä korostuu muun muassa poliisin ennalta estävä toiminta, Ankkuritoiminta ja MARAK-toimintamalli.” Edelleen lausunnon mukaan ”poliisin tulee rikoksen uhrin ohjaamisen yhteydessä ottaa huomioon kuhunkin asiaan liittyvä kokonaisuus ja selvittää yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa asiaan liittyvien henkilöiden historia niihin ongelmiin ja mahdollisiin rikoksiin liittyvissä asioissa, joiden osalta poliisi on ohjaamassa rikoksen uhrina.”

Poliisihallituksen lausunnossa käsitellään edellä kerrotulla tavalla poliisin yleisiä poliisilain mukaisia toimintavelvollisuuksia. Lausunnossa ei varsinaisesti oteta kantaa siihen, ovatko voimassaolevat ohjeet Poliisihallituksen näkemyksen mukaan riittävät ottaen huomioon esimerkiksi Istanbulin sopimuksen velvoitteet.

Arviointi

Poliisihallituksen lausunnossa ja ohjeissa viitataan lähisuhdeväkivaltaan liittyviin toimintamalleihin, kuten MARAK-toimintamalliin, joihin kiinteästi liittyy poliisin yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Ohjeissa ei kuitenkaan tuoda tarkemmin esiin tai selvennetä esimerkiksi MARAK-toimintamallin toimintaperiaatteita tai muitakaan lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseen tarkoitettuja toimintamalleja tai sitä, millä tavalla uhrin turvallisuus pyritään toimintamallin kautta turvaamaan.

GREVION raportissa pannaan huolestuneena merkille, että sen saamien tietojen mukaan kaikista parisuhdeväkivallan parissa työskentelevistä viranomaisista Suomessa poliisi vähiten ohjaa henkilöitä MARAK-järjestelmän piiriin. GREVIO katsoo tämän antavan aiheutta tarkastella sitä, missä määrin poliisi ylipäätään tekee parisuhdeväkivaltatapauksissa riskiarvioita ja toimii käytännössä uhrin turvallisuuden takaamiseksi. GREVION raportissa todetaan jopa, että asiaa koskevia ohjeita ei ole käytännössä lainkaan (raportti, s. 52).

Ohjeiden tulisi sisältää lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseen tarkoitettujen toimintamallien seikkaperäisempää ja käytännöllistä kuvausta. Ohjeissa tulisi vähintään selostaa Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemia MARAK ja Poliisi -toimintaohjeita. Tämän lisäksi ohjeissa olisi syytä konkreettisesti selvittää, millaisissa tilanteissa poliisin on MARAK-mallin mukaisesti syytä olla yhteydessä sosiaali- tai muihin viranomaisiin uhka-arvioinnin tekemiseksi ja mitkä seikat viittaavat vakavan väkivallan riskin olemassaoloon.

Pidän myös selvänä, että poliisin tulee olla aina yhteydessä sosiaaliviranomaisiin silloin, kun lähisuhdeväkivallan uhrina on ollut alle 18-vuotias henkilö. Tätä tulisi ohjeissa yksiselitteisesti edellyttää.

2.4 Kuinka ohjeissa on otettu huomioon lastensuojelulaissa asetetut vaatimukset perheväkivaltatilanteissa?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen ohjeissa todetaan, että ”poliisin tulee kiinnittää erityistä huomiota asiaan liittyvien lasten ja ikäänntyneiden sekä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asemaan” ja ”tarvittaessa tulee tehdä lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n mukainen lastensuojeluilmoitus”.

Poliisihallituksen lausunnossa toistetaan ohjeiden sisältö eikä siinä oteta kantaa ohjeiden sisältöön tai niiden riittävyyteen.

Arviointi

Lastensuojelulain 25 §:n perusteella poliisin tulee viipymättä tehdä lastensuojeluilmoitus salassapitosäännösten estämättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Poliisin menettelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa 12.4.2019 antamani, edellä selostetun päätöksen (OKV/1325/1/2018) yhteydessä kävi ilmi muun ohessa, ettei poliisi ollut varmistanut väkivaltaa todistaneen ja ulkopuolisten paikalta pois viemän kuusivuotiaan lapsen olosuhteita ja hyvinvointia tai hankkinut tietoa esimerkiksi siitä, oliko väkivalta kohdistunut myös lapseen. Tämänkaltaisten tilanteiden välttämiseksi poliisille annetuissa ohjeissa tulee konkreettisemmin tähdentää poliisin velvollisuutta ottaa huomioon myös lapset parisuhdeväkivaltatilanteissa ja esimerkiksi tarvittaessa olemalla sosiaaliviranomaisiin yhteydessä varmistaa lapsen tai lasten turvallisuus. Kaikkea viranomaistoimintaa velvoittavan lasten oikeuksien sopimuksen (19 art.) mukaan valtiot sitoutuvat suojelemaan lasta ”kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönneiltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä.”

Lastensuojelullisten toimenpiteiden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, että esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliiton mukaan myös väkivallan näkeminen ja kuuleminen ovat lapsen kohdistuvaa henkistä väkivaltaa, joka aiheuttaa lapsessa samantapaisia oireita kuin fyysinen väkivalta. Väkivallan kohdistuminen muihin perheenjäseniin on vaikutuksiltaan yhtä vahingollista kuin jos lapsi itse olisi väkivallan kohteena. (www.mll.fi) Lastensuojeluilmoitus voi siis olla syytä tehdä muissakin tapauksissa kuin niissä, joissa lapsi on ollut väkivallan kohteena.

Poliisihallituksen ohjeissa huomio kiinnittyy myös siihen, että ohjeissa ei selosteta, mitä ”erityisryhmillä” tarkoitetaan tai anneta ohjeita siitä, mitä huomion kiinnittäminen erityisryhmään kuuluvien henkilöiden asemaan käytännössä tarkoittaa. Erityisryhmiin voidaan katsoa kuuluvan ainakin vammaiset henkilöt sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt, joiden aseman huomioonottaminen myös edellyttäisi asiasta annettavaa ohjeistusta.

2.5 Miten väliaikaista lähestymiskieltoa koskevissa ohjeissa on arvioitu sen määräämisen tarvetta ja edellytyksiä?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen ohjeiden mukaan lähestymiskielto (lain alkuperäisessä tarkoituksessa) perusmuotoisena tai laajennettuna sekä perheen sisäinen lähestymiskielto perusmuotoisena tai laajennettuna voidaan määrätä myös väliaikaisena. Väliaikaisen lähestymiskiellon tarkoituksena on katkaista väkivaltakierre tai muu häirintä mahdollisimman nopeasti. Poliisin määräämällä lähestymiskiellolla voidaan parhaimmillaan ennalta estää vakavampia seuraamuksia. Puutumalla tilanteeseen määräämällä väliaikainen lähestymiskielto, viranomaisen osoittaa selkeästi, ettei tapahtunut häirintä, uhkailu tai muu lähestymiskiellon täyttävä toiminta ole sallittua.

Ohjeiden mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies voi määrätä väliaikaisen lähestymiskiellon myös viran puolesta, jos kiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista ja asiassa ilmenevistä seikoista on pääteltävissä, että kiellolla suojattava henkilö ei kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan. Viran puolesta määrättävä lähestymiskielto on tarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa väkivallan kohdentuminen suojaa saavaan tahoon on todennäköistä.

Poliisihallituksen lausunnossa toistetaan ohjeiden sisältö. Lausunnossa ei oteta varsinaisesti kantaa siihen, ovatko voimassaolevat ohjeet Poliisihallituksen näkemyksen mukaan riittävät ottaen huomioon esimerkiksi Istanbulin sopimuksen velvoitteet.

Arviointi

Kuten Poliisihallituksen ohjeissa on todettu, lähestymiskiellolla suojattavan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys voi edellyttää kiellon välitöntä antamista, jos asiassa ilmenevistä seikoista on pääteltävissä, ettei kiellolla suojattava henkilö kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan. Viran puolesta määrättävä lähestymiskielto on tarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa ”väkivallan kohdentuminen suojaa saavaan tahoon on todennäköistä”.

Tilanne, jossa ”väkivallan kohdentuminen suojaa saavaan tahoon on todennäköistä” ja jossa ”suojattava henkilö ei kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon tai muusta syystä kykene itse kieltoa hakemaan” viittaa tyypilliseen parisuhdeväkivaltatilanteeseen. Tämä tarkoittaa, että poliisiviranomainen toimii tilanteessa, jossa on olemassa korkea, jopa henkeen kohdistuvan, väkivallan riski. Kun väkivallan uhka on jatkuvasti olemassa, on uhrin ja tämän läheisten turvallisuuden takaamiseksi toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa uhrin ja muiden henkilöiden turvallisuuden takaamiseksi. Tällaisessa tilanteessa tulee toimia esimerkiksi MARAK-toimintamallin tai muun väkivallan uhrin suojaamiseksi tarkoitetun toimintamallin mukaisesti. Myös väkivallan uhrille tarkoitettujen tukitoimista aktiivisesti tiedottaminen ja yhteystietojen välittäminen auttaville tahoille kuuluvat poliisin velvollisuuksiin tällaisessa tilanteessa.

Parisuhteessa pitkään jatkunut väkivalta on uhka uhrin turvallisuudelle parisuhteen aikana, mutta voi jatkua parisuhteen päätyttyä erilaisina vainon muotoina ja on usein naisiin kohdistuvien henkirikosten ja perhesurmien taustalla (Arviomuistio lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi, Oikeusministeriön julkaisuja 2019:4, s. 7). Lähestymiskiellon hakeminen sinänsä on joissain tapauksissa nostanut väkivallan riskiä ja jopa provosoinut lisäväkivaltaa, jopa henkeen

kohdistunutta väkivaltaa. Viranomaisen omasta aloitteesta määräämä lähestymiskielto voi alen-
taa tätä riskiä.

Poliisihallituksen ohjeissa ei kuitenkaan mainita lainkaan parisuhdeväkivaltaa edes viran puo-
lesta määrättävän lähestymiskiellon yhteydessä. Ohjeissa ei myöskään tässä yhteydessä viitata
MARAK-toimintamalliin tai muuhun asianomistajan suojaamiseen ja väkivallan ehkäisyyn
tarkoitettuun toimintamalliin.

GREVIO kiinnitti maavierailullaan ja raportissaan huomiota siihen, että lähestymiskieltoja
määrätään Suomessa parisuhdeväkivallan määrään suhteutettuna erittäin vähän. GREVIO:n
mukaan lähestymiskieltojen käyttö parisuhdeväkivalatilanteissa korreloi suoraan sen kanssa,
missä määrin lainkäyttöhenkilöstö on saanut koulutusta ymmärtämään parisuhdeväkivallan eri-
tyisluonne. Lähestymiskiellon merkitystä uhrin turvallisuuden kannalta ei ole Suomessa riittä-
västi ymmärretty eikä otettu huomioon (raportti, s. 6-7, 54). Akuutissa tilanteessa uhrin fyysi-
nen ja emotionaalinen etäisyys tekijään voi olla välttämätöntä hänen turvallisuutensa kannalta,
mutta se voi myös myöhemminkin auttaa pääsemään väkivaltaisesta parisuhteesta irti. GRE-
VIO pitää puutteena myös sitä, että lähestymiskieltoja ei välttämättä tilastoida siten, että lähes-
tymiskiellon kohteen ja suojattavan henkilön välinen suhde tulisi näkyviin (raportti, s. 17).

Poliisihallituksen lähestymiskieltoa koskevia ohjeita tulisi täydentää, jotta ne täyttäisivät myös
Istanbulin sopimuksessa viranomaisille asetetut velvoitteet.

Amnesty Internationalin Suomen osasto on tuonut esiin huolensa siitä, että lähestymiskielto-
hakemuksen maksullisuus voi estää parisuhdeväkivallan uhreja hakemasta lähestymiskieltoa
(Amnestyn Suomen osaston lausunto oikeusministeriön arviointimuistiosta lähestymiskiellon
valvonnan tehostamiseksi 18.4.2019). Lähestymiskieltoa koskevissa poliisin ohjeissa olisikin
myös syytä antaa informaatiota siitä, että lähestymiskieltohakemus on maksullinen vain silloin,
kun hakemus hylätään. Ohjeisiin tulisi sisältyä myös perustietoa hakemusmaksusta vapautta-
van oikeusavun saamisen edellytyksistä sekä siitä, että tuomioistuimaksulain mukaan poliisi-
viranomainen on vapautettu hakemusmaksusta.

2.6 Miten sovittelua koskevissa ohjeissa on arvioitu sovittelun suhdetta esitutkintaan ja
erityisesti, miten poliisin tekemä arvio sovittelun onnistumisesta vaikuttaa esitutkinnan
etenemiseen?

Voimassa oleva ohjeistus ja Poliisihallituksen lausunto

Ohjeissa todetaan sovittelusta mm. seuraavaa:

”sovittelulla voi olla merkitystä asian käsittelylle poliisissa ja syyttäjällä taikka rangaistuk-
sen määräämiselle tuomioistuimessa. Jos asianomistaja peruuttaa sovittelun jälkeen rangais-
tusvaatimuksensa:

- asianomistajarikoksen tutkinta lopetetaan,
- virallisen syytteen alaisen rikoksen esitutkinta voidaan tutkinnanjohtajan päätöksellä jättää
toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odo-
tettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidet-
tävä ilmeisen vähäisenä tai
- tutkinnanjohtaja voi sovintoon päättyneen sovittelun perusteella myös tehdä syyttäjälle esi-
tyksen esitutkinnan rajoittamisesta.”

Ohjeissa todetaan, että edellä kuvatut tilanteet ovat enemmän

”rikoksesta epäillyn ’edun’ mukaisia ratkaisuja. Sovintoon pääseminen on kuitenkin asianomistajan näkökulmasta yleensä rikosprosessia parempi ratkaisu. Asianomistaja saa yleensä varmemmin rahallisen korvauksen hänelle aiheutuneesta vahingosta”.

Ohjeissa todetaan myös, että ”lähisuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten sovitteluun tulisi suhtautua pidättyvästi”. Toisaalta ohjeissa todetaan, että ”lähisuhdeväkivallan sovittelusta on myös hyviä kokemuksia, joten edellytysten täyttyessä yksittäisten lähisuhdeväkivaltatapausten sovitteluun ohjaamiselle ei ole estettä”. Ohjeissa ei ole kuitenkaan pohdittu, millä tavoin sovittelu tulee ottaa huomioon parisuhdeväkivaltaan liittyvän rikoksen esitutkinnassa.

Poliisihallituksen lausunnossa toistetaan ohjeiden sisältö. Lausunnossa ei oteta varsinaisesti kantaa siihen, ovatko voimassaolevat ohjeet Poliisihallituksen näkemyksen mukaan riittävät ottaen huomioon esimerkiksi Istanbulin sopimuksen velvoitteet.

Arviointi

Käytännössä Poliisihallituksen ohjeet tarkoittavat sitä, että harkinta sovittelumenettelyn soveltuvuudesta parisuhdeväkivaltaan jää yksittäisen poliisivirkamiehen tehtäväksi. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä, sillä tällöin yksittäisen henkilön tiedot ja asenteet voivat liikaa vaikuttaa valittuun menettelytapaan eikä käytäntö myöskään muodostu yhdenmukaiseksi.

Ohjeiden mukaisen ”erityisen harkinnan” pohjana tulisi vähintään olla riittävästi tietoa sekä yleisesti parisuhdeväkivallasta, että väkivaltahistoriasta ja asianomistajan henkilökohtaisista olosuhteista kyseisessä tapauksessa. Tästä syystä ohjeissa tulisi nykyistä kattavammin tuoda esiin, mitä riskejä sovitteluun parisuhdeväkivaltatilanteissa sisältyy ja harkinnan pohjaksi tuoda esiin myös parisuhdeväkivallan tyypillisiä piirteitä kuten väkivallan toistuvuus, uhrin alisteinen asema ja sekä uhrin että tekijän taipumus vähätellä väkivaltaa. Erityisen tärkeää ohjeissa olisi ottaa huomioon se, pystytäänkö asianomistajan turvallisuus takaamaan sovitteluprosessin aikana ottaen huomioon, että sovitteluprosessiin ei voida liittää samanlaisia asianomistajan turvallisuutta takaavia elementtejä kuin esitutkintaan ja rikosoikeudenkäyntiin. Tällöin yhtenä harkinnan elementtinä on asianomistajan turvallisuus myös sovitteluprosessin jälkeen, minkä huomioonottaminen edellyttää jälleen parisuhdeväkivallan erityispiirteiden tuntemista.

GREVIO huomauttaa raportissaan, että sen saamien tietojen mukaan suurimassa osassa parisuhdeväkivaltatapauksia (80 %) juuri poliisi ohjaa sovitteluun. Tämä herättää kysymyksen siitä, mikä merkitys sovitteluun ohjaamisella on suoritettavan esitutkinnan kannalta. GREVION mukaan sovitteluun ohjaaminen on voinut vaikuttaa siten, että rikoksen esitutkintaan ei ole panostettu. Tästä syystä GREVIO vaatii, että poliisia selkeästi ohjeistetaan siitä, että sovitteluun ei saa ohjata, mikäli väkivalta on toistuvaa. Sovitteluun ohjaamisella tai mahdollisella sovittelulla ei myöskään saa olla vaikutusta siihen, miten rikoksen esitutkinta toteutetaan (raportti, s. 48).

3. Täydentäviä näkemyksiä

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijaryhmän (GREVIO) raportin mukaan Suomessa viranomaiset eivät riittävästi tunnista naisiin kohdistuneen väkivallan sukupuolittunutta luonnetta ja sen erityispiirteitä. Erityisenä puutteena GREVIO toteaa, että Suomessa poliisien peruskoulutuksessa ei oteta ainakaan riittävästi huomioon parisuhdeväkivaltaa ja että

jo ammattiin valmistuneiden poliisien aihetta koskeva koulutus on vapaaehtoista. Suurella osalla jo ammattiin valmistuneista poliiseista ei näin ollen ole lainkaan koulutusta aiheesta.

Myös uhridirektiivin 25 artiklan 1 kohdan mukaan viranomaisten, jotka todennäköisesti joutuvat kohtaamaan uhreja, kuten poliisimiehet ja tuomioistuinten henkilöstö, on saatava sekä yleistä koulutusta että erityiskoulutusta sellaiselle tasolle asti, jota heidän yhteytensä uhreihin edellyttävät, jotta heidän tietoisuutensa uhrien tarpeista lisääntyy ja jotta he osaavat kohdella uhreja puolueettomasti, kunnioittavasti ja ammattitaitoisesti.

Parisuhdeväkivallan tutkiminen vaatii osaamista, jota jokaisella poliisilla tulisi olla – toki tehtävien edellyttämässä laajuudessa. Edellä käsitellyt ohjeet osoittavat, kuinka olennainen on yksittäisen poliisivirkamiehen rooli ja vastuu väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojaamisessa sekä uudelleen uhriutumisen ehkäisyssä. Olisi siten Istanbulin sopimuksen ja uhridirektiivin velvoitteiden noudattamisen kannalta perusteltua, että poliisin perus-, ja esimies-, täydennys- ja erityiskoulutukseen sisältyisi pakollista koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan tai perheväkivallan muodoista ja ehkäisystä.

Vaikka Poliisihallituksen antamat ohjeet eivät voikaan korvata poliisien perus- tai täydennyskoulutusta, ohjaavat ne kuitenkin merkittävästi poliisin käytännön työtä ja yhdenmukaistavat sitä valtakunnallisesti. Hyvin toimivilla ohjeilla on myös ammattitaitoa vahvistava, koulutuksellinen tehtävä. Koulutus taas edistäisi sitä, että Poliisihallituksen ohjeet jalkautuisivat poliisin työhön ja niitä noudatettaisiin. Ohjeistus ja koulutus nivoutuvat siten toisiinsa kiinteästi.

Ohjeistuksen oikeudellisena perustana ovat verraten tuoreet esitutkintalain säännökset, uhridirektiivi sekä Istanbulin sopimus. Oikeusministeriön lähestymiskieltoja käsittelevässä muistiossa on todettu, että käytännöt asiakkaan palveluihin ohjaamisessa, riskiarvioinnin tekemisessä ja toimissa asiakkaan turvallisuuden takaamiseksi vaihtelivat paikkakunnittain (Arviomuistio lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi, Oikeusministeriön julkaisuja 2019:4, s. 26). Ohjeiden yksi tehtävä on siten yhtenäistää käytäntöjä ja turvata kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen.

On yleisesti tiedossa, että Suomessa naisiin kohdistuva ja perheväkivalta ovat vakavia ja sitkeitä perusoikeusongelmia. Poliisin toiminnan lopputuloksena tulee parisuhdeväkivaltatapauksissa olla, että jo ensimmäinen yhteydenoton jälkeen asianosaiset saavat tarvitsemaansa ohjausta tukipalveluihin, asianomistajan suojelutarve arvioidaan asianmukaisesti ja samalla arvioidaan myös mahdollinen väliaikaisen lähestymiskiellon tarve. Tämän toteutuminen edellyttää, että Poliisihallituksen ohjeita kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi.

Poliisin rikoksen uhrin ohjaamista, lähestymiskieltoa ja sovittelua koskevalla ohjeistuksella pyritään ehkäisemään naisiin kohdistuvaa ja perheväkivaltaa. Tavoitteena on turvata jokaiselle kuuluvaa oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tämä päätös sisältää useita käsityksiä siitä, miten ohjeistuksessa tulisi painokkaammin ottaa huomioon parisuhdeväkivallan erityispiirteitä ja väkivallan uhrien haavoittuvaa asemaa sekä vahvistettava toimia, joilla uhrille annetaan välitöntä suojaa.

Ohjeistuksella on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen ja kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden toimeenpanon sekä yhdenmukaisen ja jalkautetun soveltamiskäytännön kannalta. Se puuttuu vakavaan perusoikeusongelmaan ja toimiessaan voi myös antaa tukea käytännön poliisitoiminnalle. Poliisihallituksen tulisikin vielä harkita, olisiko ohjeistuksen oikeudellista asemaa syytä vahvistaa ja osaa niistä annettava ohjeiden sijasta määräyksinä.

4. Toimenpiteet

Kiinnitän Poliisihallituksen huomiota edellä Poliisihallituksen ohjeista lähestymiskiellosta (POL-2018-26808) sekä ohjeista rikoksen uhrin ohjaamisesta ja rikosasioiden sovittelusta (POL-2018-41886) esittämääni.

Esitän samalla Poliisihallituksen harkittavaksi, olisiko osa ohjeista annettava määräyksinä.

Pyydän Poliisihallitusta ilmoittamaan viimeistään 31.5.2020, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä kerrotun perusteella.

Lähetän päätökseni myös sisäministeriöön tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen