



14.1.2025

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen käyttämä puheenvuoro Yhdenvertaisuusvaltuutetun webinaarissa 14.1.2025: Naisiin kohdistuva väkivalta rikosprosessissa

Väkivallan riskinarviointivelvoitetta ja uhrien suojelua on vahvistettava naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjunnassa

1. Vakava perusoikeusongelma

Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta ovat suomalainen rakenteellinen ihmisoikeusongelma, joka aiheuttaa pysäyttävän määrän inhimillistä kärsimystä ja tuskaa.

”Noin kolmasosa suomalaisista naisista on kokenut elämänsä aikana parisuhteessa kumppaninsa tekemää fyysistä väkivaltaa. Väkivalta on ilmiönä sukupuolistunut, koska väkivallan muodot, motiivit ja seuraukset ovat erilaisia eri sukupuolille. Naiset kohtaavat miehiä useammin väkivaltaa läheisissä suhteissa, ja myös seksuaaliväkivallan kokemukset kasaantuvat naisille.”¹

Väkivallan seuraukset ovat usein myös traagiset: ”Suomessa parisuhdeväkivaltakuolleisuus on tällä hetkellä selvästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa tai Euroopan unionin vanhoissa jäsenmaissa.”²

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeuskansleri valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia

¹ Heini Kainulainen & Marjo Rantala: Esitutinnan rajoittaminen ja syyttämättä jättäminen pari- ja lähisuhdeväkivallassa, Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024, s. 12

² Karoliina Suonpää, Tarja Koskela, Mika Sutela, Miisa Törölä ja Mikko Aaltonen: Naisiin kohdistuvat parisuhdetapot - Tapahtumaketjut, taustat ja ehkäisy, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:16, s. 27

ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

2. Laillisuusvalvonnan keinoista

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on käytössä monenlaisia keinoja. Kansalaisten tekemien kanteluiden tutkinta on niistä yksi. Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta jäävät kuitenkin näissä usein piiloon. Vaikka kantelun tekeminen on sinänsä helppoa ja epämuodollista, ilmeinen kynnys kantelun tekemiseen kuitenkin on. Jos uhri ei ole uskaltanut ilmoittamaan väkivallasta poliisille tai muulle viranomaiselle, harvoin silloin oikeuskanslerillekaan.

Kansalaisjärjestöillä ja muilla uhrien tukijärjestöillä voi olla kuitenkin tärkeä rooli ongelmallisten tapausten saattamisessa laillisuusvalvontaan. Järjestöjen tekemät kantelut ovat johtaneetkin tärkeisiin päätöksiin.³

Oikeuskanslerilla on mahdollisuus ottaa asioita tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Tämä on keskeinen keino, kun yksittäisten tapausten ohella pyritään yhä laajempaan vaikuttavuuteen puuttumalla rakenteellisiin ongelmiin. Oma-aloitteinen toiminta voi myös korvata kanteluiden puuttumista.

Omat aloitteet voivat liittyä esimerkiksi viranomaisen antaman ohjeistuksen puutteellisuuteen. Näin tapahtui esimerkiksi, kun lähisuhdeväkivaltaa ja seksuaalirikoksia koskeneita esitutkintojen viipymisiä tutkittiin omasta aloitteesta.⁴

Laillisuusvalvontakäynnit ovat myös yksi laillisuusvalvonnan keino. Niillä voidaan puuttua havaittuihin ongelmiin, mutta saada myös laajemminkin tietoa esimerkiksi viranomaisten menettelytavoista, toimintakulttuurista, lainsäädännön toimivuudesta.

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluu koko viranomaistoiminta ja koko rikosprosessin ketjun toimijoiden - poliisi, syyttäjä ja tuomioistuin - menettely.

Tämä mahdollistaa esimerkiksi sen, että laillisuusvalvontakäynneillä samasta asiasta pääsee kuulemaan eri toimijoiden näkemyksiä. Aina nämä näkemykset eivät ole samansuuntaiset. Toi-

³ Pahoinpitelystä lähisuhteessa tulee kirjata rikosilmoitus ([OKV/1325/1/2018](#))
Poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa koskevat ohjeet ([OKV/11/50/2019](#))

⁴ Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa ([OKV/325/70/2022](#))

nen viranomainen voi nähdä keskeiseksi keinoksi lähestymiskiellot, toinen puolestaan sosiaali-
viranomaisten tuen ja toiminnan. Viranomaisten välillä voi olla myös eriäviä näkemyksiä keski-
näisestä vastuunjaosta ja voidaan myös haluta pitäytyä tiukasti omassa perustehtävässä.

Laillisuusvalvonta luo kokonaiskuvaa ja kohdistaa toimiaan kanteluiden, omien aloitteiden ja
laillisuusvalvontakäyntien avulla. Myös muu vuorovaikutus, kuten keskustelut kansalaisjärjestö-
jen, toimittajien ja tutkijoiden kanssa on olennaista.

3. Asiat viipyvät

Laillisuusvalvonnassa on voitu havaita, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkival-
lan tunnistamiseen ja käsittelyyn rikosprosessissa liittyy useita ongelmia. Niitä vaikuttaa olevan
yhä sellaisissa perusasioissa kuin rikosilmoituksen kirjaamisessa, jolloin rikosprosessi ei pääse
edes käyntiin, puhumattakaan tämän jälkeisistä toimista, kuten riskin tai suojeluntarpeen arvi-
oinnista.

Rikosprosessin käsittelyn kokonaiskesto on myös yhä merkittävä ongelma. Käsittelyjen viipy-
minen on ilmeisen ongelmallinen rikosvastuun toteutumisen ja uhrin oikeuksien kannalta. Mikäli
rikosprosessi pääsee käyntiin vasta laillisuusvalvojan havaintojen seurauksena, prosessissa ol-
laan usein olennaisesti jo myöhästetty.

Vaikka vakavissa rikoksissa syyteoikeus ei olisikaan nopeasti vanhenemassa, tutkinnan viipy-
minen voi olennaisesti vaikuttaa asian lopputulokseen. Naisiin kohdistuvassa väkivallassa ja
lähisuhdeväkivallassa olennainen näyttö perustuu usein henkilötodisteluun, jonka luotettavuus
nojaa tuoreisiin muistikuviiin.

Oikeusprosessin epäonnistumisena on pidettävä myös sitä, jos se johtaa rikoksen uhrin uudel-
leen uhriutumiseen eli niin sanottuun double victimization. Henkilö joutuu ensin rikoksen uhriksi,
jonka jälkeen itse rikosprosessi ja esimerkiksi sen kohtuuton kesto tekevät asianomistajasta
rikosprosessinkin uhrin.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta viipyminen on myös ongelmallista. Jos laillisuusvalvoja vielä
ottaa esimerkiksi arvioitavaksi käsittelyn viipymisen lainmukaisuuden, uhri saattaa joutua vielä-
kin palaamaan asiaan, jonka olisi halunnut jo unohtaa. Voisi puhua silloin jopa triple victimiza-
tion -ilmiöstä.

Tätä pohditaan aina harkittaessa laillisuusvalvonnallisen tutkinnan aloittamista. Toisessa vaa-
kakupissa painaa kuitenkin silloin arvio siitä, voisiko laillisuusvalvonnallinen tutkinta johtaa ylei-
sempään viranomaistoiminnan ja siten myös laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien kohentumi-
seen.

4. Koko viranomaisketjun tulee toimia

Laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella tietynlaista turhautumista naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa viranomaisissa vaikuttaa aiheuttavan se, että viranomaisen omat mahdollisuudet lähisuuhdeväkivallassa ovat rajalliset, jos muut viranomaiset eivät kykene hoitamaan omaa tehtäväänsä.

Kyse on siis siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen tehostamiseen vaaditaan useiden toimijoiden panosta. Tilannetta ei paranna poliisin paremmat riskiarviot, jos käytännössä ei ole riittävästi turvakoteja suojaa tarvitseville. Myöskään nopeasti suoritettu esitutkinta ei auta, jos tämän jälkeen syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely kestävät kohtuuttomasti.

Rikosilmoitus tai esitutkinta voivat johtaa syyttämättäjättämispäätökseen. Se ei kuitenkaan ole osoitus siitä, että esitutkinta olisi ollut tarpeeton tai virheellinen. Syytteen hylkääminen tuomioistuimessa ei ole osoitus siitä, että syytteen nostaminen olisi ollut väärä ratkaisu. Nämä ovat osaltaan merkkejä oikeusjärjestelmän toimivuudesta ja näitä ratkaisuja pitää myös tulla. Esitutkintakynnys, syytekynnys, tuomitsemiskynnys ovat eri asioita. Prosessi voi johtaa myös myöhemmin siihen, että uhri päätyy hakemaan suojelua.

5. Viranomaisen tulee myös valvoa itseään

Laillisuusvalvonta ei korvaa oikeusprosessia tai esihenkilön valvontaa. Hyvätkään lait tai ohjeistukset eivät auta, jollei niiden noudattamista valvota ja virheisiin puututa päättäväisesti ja pitkäjänteisesti.

Rakenteelliset ongelmat voivat liittyä myös esimerkiksi sisäisen valvonnan toteutumiseen. Arkipäiväisessä viranomaistoiminnassa olennaista onkin viranomaisten omien järjestelmien toimivuus.

Oikeuskansleri ei toimi viranomaisen esihenkilönä, vaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan tulisi olla ennen kaikkea ns. "valvonnan valvontaa". Eli valvotaan sitä, että viranomaisen omat valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti. Tähän on kiinnitetty erityisesti poliisin huomiota.

Oikeuskanslerin ratkaisuilla ja laillisuusvalvonnan havainnoilla naisiin kohdistuvien rikosten tutkinnasta on ollutkin olennaista merkitystä siihen, mitä poliisi on ottanut oman valvonnan painopisteiksi. Tämä on myönteistä. Sisäisen valvonnan toimivuuden valvonta on jatkossakin laillisuusvalvonnan keskeinen aihe.

6. Koulutusta tarvitaan

Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyy tiettyjä ominaispiirteitä. Uhri ei välttämättä aina halua tai kykene irtautumaan väkivallan tekijästä. Poikkeuksellista ei olekaan, ettei uhri viranomaiskäsitelyn myöhemmässä vaiheessa haluakaan kertoa tapahtumista. Tällä saattaa olla merkitystä näytön arviointiin ja lopulta tekijän rikosvastuun toteutumiseen.

Ominaispiirteet saattavat kuitenkin näyttää ulkopuolisesta erilaiselta – ehkä erikoiseltakin - kuin muissa rikostyypeissä. Tämä saattaa leimata lähisuhdeväkivallan uhreja osin ”hankaliksi” rikoksen uhreiksi. Kyse voi nimenomaan kuitenkin olla lähisuhdeväkivaltaan kuuluvista erityispiirteistä, joiden ymmärtämiseksi viranomaiset tarvitsevat edelleenkin enemmän tietoa ja koulutusta.

7. Riskinarvio ja uhrien suojelu

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. Mutta miten toteutuu uhrin suojelu rikosprosessin ulkopuolella?

Keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä instrumentteja ovat tältä osin Istanbulin sopimus ja EU:n uhridirektiivi. Väkivallan riskinarviointiin Suomea velvoittaa Istanbulin sopimuksen 51 artikla⁵. Uhridirektiivin (2012/29/EU) 18 artikla⁶ säädetään uhrin oikeudesta suojeluun.

Uhridirektiivin toimeenpanon yhteydessä arvioitiin, että 18 artikla ei edellytä Suomessa lainsäädännön muuttamista. Tuolloin 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 esimerkiksi yhteystietojen salassapito, turvakielto, nimen ja kotipaikan muuttaminen, henkilötunnuksen muuttaminen, lähestymiskielto, sekä poliisilain säännökset rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta (HE 66/2015 s. 29).

⁵ 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. Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että 1 kohdassa tarkoitettussa arvioinnissa otetaan kaikissa tutkinnan ja suojelutoimien toteuttamisen vaiheissa asianmukaisesti huomioon, että tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen tekijöillä on hallussaan tai käytettävissään ampuma-aseita.

⁶ 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 fyysisiksi suojelemiseksi.

Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin noussut esiin vakava huoli siitä, toteutuuko riskinarviointi ja uhrin suojele tosiasiassa siten kuin uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä arvioitiin? Arvioidaanko käytettävissä olevia mahdollisuuksia riittävästi, onko perusteet selvät ja miten arvio dokumentoidaan? Tuntevatko lähisuhdeväkivaltaa käsittelevät keskeiset viranomaiset, kuten poliisit ja syyttäjät, riittävästi suojelelivoitetta?

Kysymys on siitä, tulisiko riskiarvioinnista ja suojelelivoitteesta säätää yhä selvemmin laissa, jotta uhrien suojele toteutuu rikosprosessin ulkopuolella. Nyt näyttää siltä, että lainsäädäntö suojele enemmän itse rikosprosessia kuin uhria.

Lakimuutosten tarpeellisuuden arviointi tulee pohdittavaksi väistämättä. EU on huhtikuussa 2024 antanut nimittäin oman erillisen direktiivin naisein kohdistuvan ja perheväkivallan torjumisesta (EU) 2024/1385. Se sisältää yhä tarkempia määräyksiä riskien arvioinnista ja uhrin suojelelusta. Erityisesti sen 16 artikla henkilökohtaisesta arvioinnista uhrien suojelelutarpeiden määrittämiseksi on tärkeä. Se korostaa muun ohella sitä, että arvioinnissa on keskityttävä rikosten tekijän tai rikoksesta epäillyn aiheuttamaan riskiin. Jäsenvaltioilla on aikaa täytäntöönpanoon kolme vuotta, joten Suomessakin asiaa on pian arvioitava.

Naisein kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta ovat Suomessa edelleen vakava ja usein traaginen perus- ja ihmisoikeusongelma. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla. Siihen voidaan puuttua ja sitä voidaan torjua. Se kuitenkin edellyttää kaikkien tahojen oikeita menettelyjä ja asianmukaista panostusta. Kyse on kokonaisuudesta, jossa laillisuusvalvojilla on siinä oma roolinsa.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2024/1385,
annettu 14 päivänä toukokuuta 2024,
naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta

--

16 artikla

Henkilökohtainen arviointi uhrien suojelutarpeiden määrittämiseksi

1. Direktiivin 2012/29/EU 22 artiklassa asetettujen henkilökohtaisen arvioinnin vaatimusten lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tässä artiklassa asetetut vaatimukset täyttyvät ainakin seksuaaliväkivallan ja perheväkivallan uhrien osalta.
2. Uhrin erityiset suojelutarpeet on selvitettävä henkilökohtaisella arvioinnilla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kuten silloin, kun uhri on ensimmäisen kerran yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin, tai mahdollisimman pian sen jälkeen ja tarvittaessa yhteistyössä kaikkien asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettussa henkilökohtaisessa arvioinnissa on keskityttävä rikoksenteikijän tai rikoksesta epäillyn aiheuttamaan riskiin. Kyseiseen riskiin voi sisältyä jokin seuraavista:
 - a) toistuvan väkivallan riski;
 - b) ruumiillisen tai psyykkisen haitan riski;
 - c) aseiden käytön mahdollisuus ja mahdollisuus saada aseita;
 - d) rikoksenteikijä tai rikoksesta epäilty asuu uhrin kanssa;
 - e) rikoksenteikijä tai rikoksesta epäilty on huumeiden tai alkoholin väärinkäyttäjäksi;
 - f) lasten hyväksikäyttö;
 - g) mielenterveysongelmat; tai
 - h) vainoaminen.
4. Edellä 2 kohdassa tarkoitettussa henkilökohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon uhrin yksilölliset olosuhteet, kuten se, kokeeko hän sukupuolen ja yhden tai useamman muun perusoikeuskirjan 21 artiklassa tarkoitetun syrjintäperusteen yhdistelmään perustuvaa syrjintää, jäljempänä ”moniperusteinen syrjintä”, jonka vuoksi hänellä on kohonnut väkivallan riski, sekä uhrin oma kertomus ja arvio tilanteesta. Arviointi on toteutettava uhrin edun mukaisesti, ja siinä on kiinnitettävä erityistä huomiota tarpeeseen välttää toissijainen tai toistuva uhriksi joutuminen.
5. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat riittäviä suojelutoimenpiteitä ottaen asianmukaisesti huomioon 2 kohdassa tarkoitetun henkilökohtaisen arvioinnin. Tällaisiin toimenpiteisiin voivat sisältyä
 - a) direktiivin 2012/29/EU 23 ja 24 artiklan nojalla toteutettavat toimenpiteet;
 - b) välittömien lähestymiskieltojen, lähestymiskieltojen tai suojelumääräysten antaminen tämän direktiivin 19 artiklan mukaisesti;
 - c) muut kuin tämän kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet, joilla hallitaan rikoksenteikijän tai epäillyn käyttäytymistä, erityisesti tämän direktiivin 37 artiklassa tarkoitetut toimet.

6. Edellä 2 kohdassa tarkoitettu henkilökohtainen arviointi on tarvittaessa tehtävä yhteistyössä kussakin menettelyvaiheessa muiden asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja asiaankuuluvien tukipalvelujen kanssa, joita ovat muun muassa uhrien suojelukeskukset, erikoistuneet palvelut, sosiaalihuolto, terveydenhuollon ammattihenkilöt, turvakodit, erityistukipalvelut ja muut asiaankuuluvat sidosryhmät.
7. Toimivaltaisten viranomaisten on tarkastettava 2 kohdassa tarkoitettua henkilökohtaista arviointia uudelleen säännöllisin väliajoin ja tarvittaessa toteutettava uusia tai päivitettävä voimassa olevia suojelutoimenpiteitä 5 kohdan mukaisesti sen varmistamiseksi, että niillä vastataan uhrin kulloiseenkin tilanteeseen.
8. Huollettavilla oletetaan olevan erityisiä suojelutarpeita ilman 2 kohdassa tarkoitettua henkilökohtaista arviointia, ellei ole viitteitä siitä, että heillä ei ole erityisiä suojelutarpeita.