



Poliisihallitus

Lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten laillisuusvalvonta poliisissa

ASIAN VIREILLETULO

Marraskuussa 2022 antamassani päätöksessä ([OKV/325/70/2022](#)) totesin poliisissa olleen merkittäviä laiminlyöntejä seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkinnoissa. Olen päätökseni jälkeen seurannut poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

Vuonna 2022 poliisi otti sisäisen laillisuusvalvonnan painopisteeksi seksuaalirikosten esitutkin-
nat. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa vuodelta 2022 todettiin muun
ohella (s. 15):

”Suoritettujen laillisuustarkastusten perusteella voidaan todeta, että seksuaalirikoksia koskevissa tutkinnan päätöksissä on havaittavissa poikkeuksellisen paljon puutteita. Puutteina nähtiin ensinnäkin päätösten perustelut (muun muassa ETL 3:3.1 / ETL 10:2), jonka lisäksi useat tutkinnan päätöksen eivät yleisesti täyttäneet esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukaisia vaatimuksia, jota voidaan seksuaalirikosten osalta pitää erityisen tärkeänä. Juttuja oli poliisiyksiköissä myös keskeytetty, vaikka rikoksesta epäilty oli tiedossa tai tämä olisi ollut tutkintatoimenpitein mahdollisesti selvitettävissä.

Edelleen tarkastuksen perusteella seksuaalirikosten päätösprosessin osalta on havaittavissa rakenteellisia puutteita. Näytön arviointia edellyttäviä tapauksia ei viety syyttäjän arvioitavaksi, jonka lisäksi ilmoituksen tekemisessä syyttäjälle havaittiin puutteita etenkin sellaisissa jutuissa, joissa asianosaisena oli lapsi. Tutkinnan päätöksiä tehtiin

”asianomistajarikosmaisesti”, kun esimerkiksi raiskausrikoksissa asianomistajan ”ilmoituksen peruutuksia” hyväksyttiin sellaisenaan. Myös seksuaalisen väkivallan tunnistamisessa on havaittavissa osaamisvajetta. Joissakin tapauksissa rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli on lisäksi toiminut tutkinnanjohtajana, minkä ei voida pitää soveltuvana rikoslajiin.”

Seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltarikokset olivat yksi poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealue myös vuonna 2023. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa vuodelta 2023 todettiin muun ohella (s. 12):

”Suoritettujen laillisuustarkastusten perusteella voidaan todeta, että seksuaalirikoksia koskevissa tutkinnan päätöksissä on havaittavissa puutteita. Puutteina nähtiin ensinnäkin päätösten perustelut (muun muassa ETL 3:3.1 / ETL 10:2), jonka lisäksi useat tutkinnan päätöksen eivät yleisesti täyttäneet esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukaisia vaatimuksia, jota voidaan seksuaalirikosten osalta pitää erityisen tärkeänä. Juttuja oli poliisiyksiköissä myös keskeytetty, vaikka rikoksesta epäilty oli tiedossa tai tämä olisi ollut tutkintatoimenpitein mahdollisesti selvitettävissä.

Edelleen tarkastuksen perusteella seksuaalirikosten päätösprosessin osalta on havaittavissa rakenteellisia puutteita. Eräissä tapauksissa näytön arviointia edellyttäviä tapauksia ei ole viety syyttäjän arvioitavaksi, jonka lisäksi eräissä tapauksissa tutkinnan päätösperusteluissa havaittiin ”asianomistajarikosmaisista” elementtejä, kun esimerkiksi merkitystä oli annettu sille, että asianomistaja on ollut haluton selvittämään asiaa. Tarkastuksella havaittiin lisäksi, että lähisuhdeväkivaltarikoksissa asianomistaja usein puhutettu tai kuultu puhelimesta, mikä ei lähisuhdeväkivallan luonne huomioon ottaen ole lähtökohtaisesti soveltuvaa. Edelleen havaittiin, että joissain asioissa tutkinnanjohtajana toimi rikosylikonstaapeli. Rikoslajin luonne huomioon ottaen on kuitenkin tyypillisesti perusteltua, että niiden tutkinnanjohtajana toimii pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Lisäksi havaittiin, että asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä ei tehdä asianmukaisia merkintöjä ja kirjauksia pöytäkirjoihin sekä tietojärjestelmiin.

Poliisihallitus esitti huomionaan, että poliisilaitosten tulee edelleen seurata tutkintojen laatua ja kestoja, puuttua viivästyneisiin tutkintoihin niiden saattamiseksi päätökseen sekä pyrkiä kehittämään tutkinnan päätöksiä ottaen huomioon tarkastuksilla todetut havainnot sekä kiinnittää huomiota siihen, että asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä tehdään asianmukaiset merkinnät.”

Poliisin menettelyä väkivallan riskinarviointia ja uhrin suojelua koskevassa päätöksessäni (6.3.2025, [OKV/1905/10/2022](#)) pyysin Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 1.9.2025 selvityksen siitä, miten poliisilaitokset ovat vuoden 2023 vuosikertomuksessa todettua asianomistajan oikeuksia koskevien esitutkintatoimenpiteiden merkintöjen valvontaa toteuttaneet.

Päätöksessäni toin myös esille, että siinä käsitellyn tapauksen jälkeen lähestymiskiellot lakia on muutettu 1.10.2023 voimaan tulleilla muutoksilla (202/2023). Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen pidättämiseen oikeutetun virkamiehen omasta aloitteesta ei enää edellytä, että kiellolla suojattava henkilö ei kykene itse kieltoa hakemaan. Lähestymiskiellon 11 §:n 2 momentin mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on määrättävä väliaikainen lähestymiskiello omasta aloitteestaan, jos hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.

Pyysin Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 1.9.2025 selvityksen siitä, miten lakia on poliisissa sovellettu sekä miten poliisin henkilöstöä on muutoksista ohjeistettu ja koulutettu.

SELVITYS

Poliisihallitus toimitti 26.8.2025 vastauksen, jonka oheen oli liitetty asianomistajien oikeuksia koskevien esitutkintatoimenpiteiden merkintöjä koskevat selvitykset kaikilta poliisiyksiköiltä. Lisäksi Poliisihallitus totesi aloittaneensa oma-aloitteisen laillisuusvalvontaselvityksen ”Asianmuksien merkintöjen tekeminen asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä” (POL-2025-35465), jonka käsittely oli vielä vastauksen antamisen aikaan kesken. Poliisihallitus ilmoitti toimittavansa ratkaisun oma-aloitteisesti oikeuskanslerinvirastoon sen valmistuttua.

Lähestymiskiellon muutosten soveltamisesta, ohjeistuksesta ja koulutuksesta Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön rikostorjunnan vastuualue toimitti 27.8.2025 päivätyn selvityksen liitteineen.

Lisäksi käytössäni on ollut Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomukset vuosilta 2022, 2023 ja 2024 sekä laillisuusvalvonnan vuonna 2022 poliisiyksiköihin suorittamien laillisuustarkastusten tarkastuskertomukset.

Vuoden 2022 tarkastushavaintojen aiheuttamia toimenpiteitä on käsitelty Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa vuodelta 2023 sivuilla 16-17. Vuosikertomuksen mukaan laillisuusvalvonta pyysi Poliisihallituksen yksiköiltä raporttia niistä toimenpiteistä, joita vuoden 2023 aikana on tehty vuoden 2022 laillisuusvalvontahavaintojen perusteella. Yksiköt antoivat pyydetyt selvitykset ja ne esiteltiin Poliisihallituksen johtoryhmälle. Käytössäni on ollut myös kyseiset yksiköiden raportit toimenpiteistään sekä johtoryhmä pöytäkirja, jossa havainnot oli käsitelty.

RATKAISU

Asian tausta

Viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan oikeusperusta tulee perustuslaista (731/1999), jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan on turvattava jokaisen oikeusturva ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisissa ylijohtona toimiva Poliisihallitus vastaa poliisin laillisuusvalvonnan järjestämisestä valtakunnallisesti. Näitä tehtäviä varten Poliisihallituksen esikuntayksikössä on laillisuusvalvonnan vastuualue. Poliisiyksikön päällikkö vastaa puolestaan laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja sen resursoinnista yksikössään. Poliisilaitoksissa ja keskusrikospoliisissa on suoraan päällikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö, joka vastaa laillisuusvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta. Lisäksi esimiesvalvonnalla on poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa keskeinen rooli. Jokaisella poliisihallinnossa esimiestehtävässä työskentelevällä on velvollisuus valvoa alaisensa toiminnan lainmukaisuutta. Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan vastuita ja toimintamuotoja on kuvattu tarkemmin Poliisihallituksen ohjeessa "[Sisäinen laillisuusvalvonta ja vahingonkorvausasioiden käsittely](#)" (POL-2023-148671).

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyn laillisuusvalvonnan mahdollisimman laajaa vaikuttavuutta tavoitellaan "valvonnan valvonnalla". Tämä on ymmärrettävissä niin, että oikeuskansleri valvoo, että viranomaiset itse ovat järjestäneet toimintansa lainmukaisesti ja varmistuvat sen lainmukaisuudesta omin ja aktiivisin valvontatoimin. "Valvonnan valvonta" myös korostaa viranomaisen tätä koskevaa omaa vastuuta.

Tästä lähtökohdasta en tässä päätöksessäni arvioi poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan yksittäisiä havaintoja tai esimerkiksi yksittäisiä tarkastuspöytäkirjoja. Havaitsen, että myös Poliisihallitus mieltää roolinsa samoin poliisin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa ja Poliisihallituksen laillisuustarkastuksilla on erityisesti keskitytty poliisiyksikön oman laillisuustarkastuksen ja muun valvonnan asianmukaisen toteuttamisen valvontaan. (Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomus 2024, s. 9).

Arviointi

Sisäisen laillisuusvalvonnan roolista

Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden täsmällinen arviointi on ylipäättään vaikeaa, koska esimerkiksi mitään yksiselitteistä sitä kuvaavaa tilastoa ei ole käytettävissä. Toki tilastoja valvontasuoritteista ja niiden kartuttamista havainnoista on, mutta vähemmän itse suoritteiden tuloksista, puhumattakaan valvonnan aikaansaamista laajemmista muutoksista. Järjestämällä valvonta systemaattiseksi ja pitkäjänteiseksi kokonaisuudeksi voidaan kuitenkin luoda perustaa myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arvioinnille.

Laillisuusvalvontahavaintojeni perusteella poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on rakennettu järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi ja, kuten Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa vuodelta 2024 todetaan, oikeusyksiköt ovat vakiinnuttaneet toimintansa ja löytäneet niille kuuluvan tarkoituksenmukaisen roolinsa. Käytössäni ollut poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan aineisto ja erityisesti Poliisihallituksen eri poliisiyksiköihin suorittamien laillisuustarkastusten pöytäkirjat kertovat myös perusteellisesta lähestymistavasta. Nämä ovat keskeisiä edellytyksiä pitkäjänteiselle vaikuttavuudelle.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta toimii vuorovaikutuksessa poliisin oman laillisuusvalvonnan kanssa. Yhtäältä Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden laillisuusvalvonta on itsessään oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena, mutta toisaalta tämä valvonta tukee osaltaan oikeuskanslerin poliisin toimintaan kohdistuvaa omaa laillisuusvalvontaa. Tämä näkyy esimerkiksi laillisuusvalvontakäynneilläni Poliisihallitukseen taikka poliisin toimintayksiköihin, joilla tapaan säännönmukaisesti myös laillisuusvalvonnasta vastaavia virkahenkilöitä. Keskusteluissa on aiheena sekä itse laillisuusvalvonnan toiminta, että sen valvontahavainnot. Keskustelut vahvistavat ylimmän laillisuusvalvonnan ja poliisin oman laillisuusvalvonnan välistä tuntemusta ja luottamusta.

Laillisuusvalvonnallani voidaan arvioida olleen vaikutusta poliisin laillisuusvalvonnan toimintaan muun muassa tarkastushavaintojeni käsittelyn kautta. Tästä pidän esimerkkinä muun muassa sitä, että ihmiskauppaa ja seksuaalirikosten esitutkinnan laatua koskevien ratkaisujeni jälkeen Poliisihallitus sisällytti nämä teemat painopisteinä laillisuusvalvontasuunnitelmiinsa vuosina 2022 ja 2023. Myös poliisin menettelyä lähisuhteessa tapahtuneiden pahoinpitelyjen esitutkinnoissa koskevaan ratkaisuun ([OKV/934/70/2025](#)) antamassaan lausunnossa Poliisihallitus on muun muassa ilmoittanut kiinnittävänsä lähitulevaisuudessa asiaan korostunutta huomiota yksiköiden sisäisessä laadunvalvonnassa sekä poliisin laillisuusvalvonnassa.

On selvytyden vuoksi syytä todeta, että poliisin laillisuusvalvonta toimii itsenäisesti ja tekee siitä lähtökohdasta itse arvionsa valvontakohteista ja -tarpeista. Toisaalta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot voivat ohjata tätä suunnittelua.

Viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan vahvuutena on erityisesti se, että sillä voi olla ulkoista laillisuusvalvontaa paremmin tietämystä ja mahdollisuuksia tunnistaa viranomaisen arkipäiväisen käytännön toimintatapoja, joihin valvontaa olisi aiheellista kohdistaa. Nämä voivat liittyä esimerkiksi viranomaisessa käytettäviin tietojärjestelmiin tai yksittäisen virkamiehenkin toimintaan. Läheisyys itse poliisitoimintaan varmistaa siten sen laatua ja ammatillista uskottavuutta. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuoden 2024 vuosikertomuksen sanoin: "... poliisiyksiköiden operatiivisen toiminnan ja laillisuusvalvonnan välinen vuorovaikutus on aikaansaanut tavoiteltua vaikuttavuutta." (s. 29)

Kertomuksen mukaan myös niin sanotun ennakkollisen laillisuusvalvonnan merkitys on oikeusyksiköiden toiminnassa korostunut. Laillisuusvalvontakäynneilläni yhtenä keskustelunaiheena on säännönmukaisesti ollut se, kuinka antaessaan ennakkollisen laillisuusvalvonnan oikeudellisia kannanottoja oikeusyksikkö säilyttää neutraaliutensa eikä tule tosiasiallisesti sitoutuneeksi päätöksentekijänä tai valmistelijana itse asiaan. Laillisuusvalvonnan on olennaista tunnistaa tämä riski, mutta poliisiyksiköissä on myös laajemminkin vakiinnutettava sellainen laillisuusvalvontakulttuuri, ettei oikeusyksiköltä edes odoteta tällaista kannanottoa. Joillakin poliisilaitoksilla työskentelee niin sanottu operatiivinen lakimies, jonka tehtävänä on nimenomaan tukea oikeudellisella asiantuntemuksellaan esitutkintaa. Tällainen järjestely on myös omiaan vähentämään laillisuusvalvontaan kohdistuvia neuvontaodotuksia.

Sisäisen laillisuusvalvonnan on siis oltava myös puolueetonta ja sellaisena sen tulee myös näytettyä ulkopuolisille. Tähän seikkaan olen kiinnittänyt poliisin huomiota aiemmissa päätöksissäni. Esitutinnan viipymisen arviointia koskevassa päätöksessäni ([OKV/1281/10/2022](#), 18.10.2023) totesin, että tehokas, itsenäinen, uskottava ja hyvän hallinnon mukainen valvonta ei voi nojautua ainoastaan siihen, että virkamies itse ilmoittaa menettelynsä olleen asianmukainen. Olen havainnut päätökseni tulleen huomioituksi Poliisihallituksen ja poliisilaitosten antamissa esitutkintojen viipymistä koskevissa lausunnoissa.

Yksi keskeinen sisäisen valvonnan uskottavuuteen liittyvä seikka on myös se, että laillisuusvalvonnallisesti ei käsitellä sellaisia asioita, jotka sinne eivät kuulu ja havaittuihin lainvastaisuuksiin myös puututaan vakavasti. Jos asiassa on syytä epäillä rikosta, asia on siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle esitutkintakynnyksen arvioitavaksi. Laillisuusvalvonnallisesti tämä ei tarkoita välttämättä asian päättymistä. Käsittelyä voidaan nimittäin siinä menettelyssä jatkaa, jos esitutkintaa ei käynnistetä tai asiassa tehdään muu päätös, jolla asian tutkinta päätetään.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontaohjeessa (Sisäinen laillisuusvalvonta ja vahingonkorvausasioiden käsittely, POL-2023-148671) on todettu, että poliisirikosasioiden erityiset tutkintajärjestelyt huomioon ottaen sekä poliisia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen turvaamiseksi, kynnys asian siirtämiseksi esitutkintaan on matala. Poliisin sisäisellä laillisuusvalvonnalla onkin erityisen tärkeä asema sen turvaamisessa, että ilmoittamiskynnys eri poliisilaitoksilla olisi mahdollisimman yhdenmukainen eikä myöskään muodostuisi tarpeettoman korkeaksi. Ilmoittamiskynnyksen yhdenmukaisuus turvaisi myös yksittäisten toimenpiteiden kohteeksi joutuvien poliisihenkilöiden yhdenvertaisuutta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastuskohteista ja painopisteistä

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksissa todetaan laillisuusvalvonnan toiminta-periaatteista, että sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvontaa on perusteltua kohdentaa tietoperusteisesti jo havaittujen ongelmien, ratkaisukäytännön ja niin sanottujen heikkojen signaalien perusteella.

Seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan viranomaismenettelyistä kannellaan harvoin. Kyseiset rikokset tulevat ylipäättään heikosti viranomaisten tietoon, sillä kynnys rikosilmoituksen tekemiselle arkaluonteisessa asiassa voi olla korkea. Asianosainen voi myös olla haavoittuvassa asemassa ja pelätä turvallisuutensa puolesta. Samat syyt saattavat selittää myös sitä, miksi asianosainen ei halua kannella asiasta. Vaikka asianosainen olisi viranomaisten menettelyyn aiheellisestikin pettynyt, on varsin ymmärrettävää, jos hän ei kuitenkaan enää halua kantelua tekeillä palata mahdollisesti arkaluonteiseen asiaan.

Kyse voi olla siitäkin, että asianosaiset eivät itse edes koe lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen heille haittaa tai asettavat muut syyt kantelun tekemisen edelle. Esimerkiksi tutkintapyyntönsä tekemisen jälkeen rangaistusvaatimuksensa peruuttanut ja asian käsittelyn päättymistä toivova lähisuhdeväkivallan tai seksuaalirikoksen uhri tuskin kantelee poliisin päätöksestä jättää esitutkinta toimittamatta, vaikka päätös olisi ilmeisen lainvastainen.

Edellä todetuista syistäkin lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten laillisuusvalvonnassa olennaisia tietoja kanteluiden ohella voi saada esimerkiksi mediasta, mutta myös sisäisellä laillisuusvalvonnalla. Kuten olen ihmiskauppaa koskevassa poliisin ja syyttäjien menettelyä sekä ihmiskaupan tutkintaa koskevassa ratkaisussani ([OKV/1233/70/2021](#)) viitannut (s. 68), ilman laillisuusvalvonnan aktiivista ja oma-aloitteista selvittävää otetta vakavatkin puutteet voivat jäädä pimentoon.

Mahdollisten oma-aloitteisten laillisuusvalvonta-asioiden kohteita selvittäessä hyödyllisiä saatavat olla esimerkiksi viranomaisen oman tietojärjestelmän mahdollistamat haut. Yksinkertaisimmillaan tämä voi tarkoittaa vanhojen vireillä olevien asioiden listauksia, tai joidenkin muiden tietojärjestelmistä saatavien tietojen vertailua. Näihin tietoihinhan poliisin omalla laillisuusvalvonnalla on tarvittaessa vaivaton pääsy.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta määrittää kullekin vuodelle laillisuusvalvonnan valtakunnalliset painopisteet. Poliisilaitoksissa toimivat oikeusyksiköt vastaavat käytännössä laillisuusvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta. Poliisiyksiköt suunnittelevat omat laillisuustarkastussuunnitelmansa valtakunnalliset painopisteet huomioon ottaen. Poliisihallitus suorittaa poliisiyksiköihin vuosittaiset laillisuustarkastukset. Näistä tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, johon on kirjattu mahdolliset toimenpide-ehdotukset ja mahdolliset lisäselvityspyynnöt sekä määräaika toimenpiteiden suorittamiselle. Poliisihallituksen tarkastustoiminnassa mahdollisesti havaittujen epäkohtien korjaamisesta ja vaadittavista toimenpiteistä määrätään tapauskohtaisesti.

Poliisihallituksen poliisiyksiköihin suorittamista laillisuustarkastuksista tehdyt tarkastuspöytäkirjat on laadittu yksityiskohtaisesti ja järjestelmällisesti. Näillä yksittäisten tarkastuspöytäkirjojen havainnoilla ja tarkastusten yhteydessä poliisiyksiköille annetulla ohjauksella voi hyvin perustein olettaa olevan todellista laillisuusvalvonnallista vaikutusta.

Myös oikeudellisen asioiden verkostolla on poliisissa tärkeä asema laillisuusvalvontaan liittyvien havaintojen jalkauttamisessa poliisiyksiköihin. Verkotossa on jäsenenä poliisiyksiköiden, Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan, johdon tuen vastuualueen ja sisäisen tarkastuksen sekä Poliisihallituksen muiden yksiköiden edustajia. Verkostossa käsitellään ajankohtaisia laillisuusvalvontaan, yleisiin oikeudellisiin asioihin ja lainsäädäntöön liittyviä teemoja sekä sisäisen tarkastuksen asioita. Tämän lisäksi aiheina ovat muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö sekä merkittävimmät poliisin toimialaan liittyvät tuomioistuinratkaisut.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksissa poliisilaitosten suorittamien laillisuustarkastusten tarkastushavainnot ja niiden aiheuttamat toimenpiteet on käsitelty sen sijaan yleisemmin. Vuosikertomuksissa ei ole esimerkiksi kuvattu, kuinka monessa seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltarikosten tapauksessa puutteita on havaittu, kuinka vakavissa rikosasioissa virheitä on ollut, tai minkälaisiin toimenpiteisiin eriaisteiset tarkastushavainnot ovat johtaneet. Poliisihallituksen valtakunnallisen laillisuusvalvontakertomuksen jäädessä tällä tavoin yleiseksi sen ohjausvaikutus poliisin valtakunnallisen laillisuusvalvonnan kohdentamiseen ja arviointiin jää ulkopuoliselle arvioitsijalle epäselväksi.

Laillisuusvalvonnan vuoden 2023 havaintoja sekä vuoden 2022 havaintojen seurauksena tehtyjä toimenpiteitä käsitellessään Poliisihallituksen johtoryhmän kokouksen keskusteluissa oli

pöytäkirjan mukaan todettu muun ohella laillisuusvalvonnan saavuttaneen tavoitteensa ja (sen) johtaneen toimenpiteisiin. Johtoryhmässä tämä keskustelu on perustunut muuhunkin kuin laillisuusvalvonnan vuosikertomukseen. Yksinomaan Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksia tarkastellessa ulkopuolinen saattaa kuitenkin pohtia, onko tilanne todella tuonkaltaisen ja jos on, miten se on arvioitu.

Painopistealueiden merkityksestä johtoryhmän kokouksessa esitetyn näkemyksen mukaan ”kun asioihin kiinnitetään huomiota ja ne nimetään painopistealueiksi, on sillä selvää vaikutusta toiminnan laatuun ja oikeudelliseen tasoon.” Tämä on tärkeä huomio, jolloin painopistealueiden valintaa koskeva arviointi ja sen läpinäkyvyys ovat myös ulkopuoliselle arvioitsijalle olennaisia. Se, että seksuaalirikokset oli valittu kahtena perättäisenä vuotena laillisuusvalvonnan painopistealueeksi, on jo itsessään merkittävä asia ja tällaisen valinnan perusteiden avaaminen laillisuusvalvonnan raportoinnissa saattaisi olla aiheellista. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksilla luodaan myös kuvaa sisäisestä laillisuusvalvonnasta ulkopuolisille.

Lähestymiskiellon muutosten soveltamisesta, ohjeistuksesta ja koulutuksesta

Lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten laillisuusvalvonnassa olennaista on selvittää, mitä viranomaisen on tehnyt, mutta myös se, mitä se on jättänyt tekemättä. Esimerkiksi lähestymiskiellon määräämisessä laillisuusvalvonnan ja poliisin toiminnan kehittämisen kannalta hyödyllisimmät tapaukset voivat löytyä niistä tilanteista, joissa näitä toimenpiteitä ei ole tehty, vaikka edellytykset niille olisivat olleet.

Poliisihallituksen antamassa selvityksessä on käsitelty laajasti muuttuneen lähestymiskiellon koulutusta. Vähäisemmälle on jäänyt sen selostaminen, miten pidättämiseen oikeutetut virkamiehet ovat poliisissa uutta lainsäädäntöä käytännössä soveltaneet. Olennaisia selvitettäviä kysymyksiä olisi muun muassa se, kuinka paljon poliisi on lainmuutoksen jälkeen määrännyt omasta aloitteestaan väliaikaisia lähestymiskielloja tai tehnyt teknisesti valvotun lähestymiskiellon hakemuksia. Poliisin toiminnan ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä olisi myös seurata, onko esimerkiksi poliisilaitosten käytäntöjen välillä merkittäviä eroja.

Näiltäkin osin poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan asema on olennainen. Mahdollisia poliisilaitosten välisiä eroja on mahdollista selvittää osin jo tilastojen perusteella. Lisäksi Poliisihallitus suorittaa vuosittain laillisuustarkastuksia kaikkiin poliisilaitoksiin, joten siinäkin yhteydessä eri yksiköiden toimintatapojen vertailu olisi mahdollista.

Lähisuhdeväkivallan riskienarvioinnista

Lähisuhdeväkivallan vakavin seuraus on kuolema. Vaikka vakavaan väkivallantekoon johtava tapahtumaketju on monisyinen, lähisuhdeväkivallan tutkimuksessa on löydetty tapauksia yhdistäviä taustatekijöitä, jotka tulee kokonaistilannetta arvioidessa varoitusmerkkeinä ottaa vakavasti.

Lähisuhdeväkivallan riskienarvioinnissa ei ole teemana sinänsä enää mitään uutta. Kun Onnettomuuslautakunta vuonna 2012 tutki 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneita tapahtumia ([Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 32/2013](#)), eräänä poliisin toteuttamana toimenpiteenä perheväkivallan ehkäisemiseksi oli jo tuolloin todettu, että Poliisihallituksen vuosisuunnitelmassa 2013 on mainittu parisuhdeväkivallan riskienarvioinnin pilottihankkeen toteuttaminen (s. 73).

Lähisuhteessa tapahtuneiden vakavien väkivaltatapauksista oppiminen jää kuitenkin vähäiseksi, koska tapauksia ei rikostutkinnan lisäksi selvitetä poliisitoiminnan kehittämisen näkökulmasta järjestelmällisesti. Laadukkaita selvityksiä ja tutkimuksia¹ toki tehdään, mutta niissä näkökulma ei ole poliisitoimintalähtöinen. Rikostutkinnassakin kohteena on ainoastaan itse väkivaltatapaus eivätkä esimerkiksi viranomaisen menettelyt sitä ennen, mikäli niiltä osin ei ole syytä epäillä rikosta. Rikosten uhrien suojelemisessa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa keskeistä olisi se, että ainakin jo tapahtuneista väkivaltatapauksista pystyttäisiin oppimaan ja poliisitoimintaa tarvittaessa kehittämään.

Poliisilaitosten tutkintajärjestelyjen tehokas organisointi ja siihen liittyvä koulutus luovat pohjan sille, että lähisuhdeväkivalta ja seksuaalirikokset tulevat asianmukaisesti tutkittua. Yksittäisen virkamiehen toimintaan saattaa kuitenkin käytännössä merkittävästi vaikuttaa muut arkipäiväiselle toiminnalle merkitykselliset asiat. Poliisiammattikorkeakoulu on antamassaan lausunnoissaan todennut muun ohella:

”Opetuksessa korostetaan, etteivät riskitekijät ole selkeästi saatavilla, vaan ensinnäkin ne pitää tunnistaa, koota yhteen ja toimittaa asianmukaisesti eteenpäin. Riskinarvioinnin tiedot tulee pitää erillään esitutkinnan tiedoista, vaikka osin tiedot ovat samoja eli tässä mielessä esitutkinta ja riskinarviointi tulee erottaa toisistaan. Rikosilmoitukseen kirjataan vain rikosepäilyyn liittyviä tietoja, kun riskinarvioinnin tiedot tulee kirjata muualle.

Riskinarvioinnin tietojen kirjaamiselle tulisi olla käytettävissä jokin helppo dokumentointitapa ja selkeä prosessi, joka olisi kaikkien toimijoiden tiedossa. Koulutuksissa tehtävien havaintojen perusteella voidaan todeta, että merkintöjen tekemisestä on erilaisia käytäntöjä. Yksiköissä ei näiden havaintojen perusteella näyttäisi myöskään olevan

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

selvää, mihin merkinnät pitäisi tehdä. Merkinnät tehdään esimerkiksi POTI-järjestelmään, tutkintamuistioon, toimitetaan tekemättä merkintöjä mihinkään muualle salatulla tai salaamattomalla sähköpostilla MARAK-yhteyshenkilölle. Lisäksi koulutuksissa on ilmennyt, että riskinarvioinnin tietoja merkitään kuulustelulomakkeelle ilman muita toimenpiteitä.”

Laillisuusvalvontahavaintojeni perusteella voi hyvin yhtyä Poliisiammattikorkeakoulun lausunnossa todettuihin seikkoihin riskinarvioinnin merkintöjen käytäntöjen epäselvyyksistä. Ne saattavat olla estää laadukkaan riskinarvioinnin ja siten myös uhrien suojelun.

Poliisiammattikorkeakoulun lausunnossa on myös todettu täydennyskoulutuksissa säännönmukaisesti ilmenneen, etteivät koulutettavat tiedä, kuka toimii oman yksikön MARAK-yhteyshenkilönä. Samansuuntaisia havaintoja on ilmennyt myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä ([Selvitys MARAK-toiminnan tilannekuvasta ja käytännöistä. Työpaperi 67/2024](#)). Selvitykseen 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 oli sitä mieltä, että organisaatiossa oli selkeästi määritelty prosessi, jonka kautta asiakkaat ohjataan MARAK-työskentelyyn (s. 28).

Sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuus

Tarkasteluni kohteena on ollut poliisin sisäinen laillisuusvalvonta seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkinnoissa. Vuonna 2022 poliisin laillisuusvalvonnassa havaituista seksuaalirikosten tutkinnan puutteista Poliisihallituksen johtoryhmän pöytäkirjaan 26.1.2023 on kirjattu, että tutkinnan tilanne ja tarkemmin erityisesti päätösten perustelujen osin laatuongelmat vaativat selvästi toimenpiteitä.

Yhtenä merkittävänä toimenpiteenä on ollut se, että seksuaalirikokset ovat olleet vuonna 2022 tehtyjen havaintojen seurauksena poliisin laillisuusvalvonnan painopisteenä myös vuonna 2023. Seksuaalirikosten lisäksi myös lähisuhdeväkivaltarikokset ovat olleet vuonna 2023 poliisin laillisuusvalvonnan painopistealueena.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksissa huomio kiinnittyy väistämättä siihen, että sen perusteella laillisuusvalvonnassa oli tehty samanlaisia huolestuttavia havaintoja molempina raportointivuosina eli 2022 ja 2023. Näitä vuosia koskevissa tarkastushavainnoissa on muun ohella todettu, että seksuaalirikosten päätösprosessissa on havaittavissa rakenteellisia puutteita. Näytön arviointia edellyttäviä tapauksia ei ole viety syyttäjän arvioitavaksi ja tutkinnan päätösperusteluissa on havaittu ”asianomistajarikosmaisia” elementtejä, kun esimerkiksi merkitystä on annettu sille, että asianomistaja on ollut haluton selvittämään asiaa.

Vuoden 2022 tarkastushavaintojen aiheuttamia toimenpiteitä on käsitelty Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa 2023. Siinä on todettu (s. 17), että seksuaalirikosten havaintojen perusteella oli järjestetty koulutusta yhteistyössä syyttäjien kanssa ja kehitetty syyttäjyhteistyötä.

Vuoden 2023 laillisuusvalvontahavaintojen käsittely Poliisihallituksessa on siirtynyt ennakoimattomasta syystä siten, että raportointi tehdään vasta yhdessä vuoden 2024 tarkastushavaintojen käsittelyn kanssa. Poliisihallituksen johtoryhmälle raportointi tehdään vuoden 2026 ensimmäisellä neljänneksellä. Vuoden 2023 laillisuustarkastushavaintojen seurauksena tehtävien toimenpiteiden arviointi ja raportointi on Poliisihallituksessa siten yhä kesken. Sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointi vuoden 2023 tarkastushavaintojen jälkeen on mahdollista vasta keväällä 2026.

On sinänsä ymmärrettävää, että samantyyppisiä puutteita nousee esille poliisin laillisuusvalvonnan useampana vuotena. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuteen on kuitenkin syytä kiinnittää silloin vakavaa huomiota, mikäli samanlaiset vakavat virheet toistuvat samassa laajuudessa vuodesta toiseen ja niitä tekevät osittain jopa samat tutkinnanjohtajat laillisuusvalvonnan havainnoista riippumatta. Poliisihallituksen sisäisessä laillisuusvalvonnan ja myös useissa antamissani ratkaisuisissa on käsitelty seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkinnan puutteita. Sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arvioinnin kannalta erityisen tähdellistä tulee olemaan vuoden 2023 seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten laillisuusvalvontahavaintojen käsittely ja se, mitkä ovat olleet niiden perusteella tehdyt toimenpiteet. Tällä käsittelyllä on luonnollisesti merkitystä myös jatkotoimenpiteiden suunnittelun kannalta.

Pidän kriittisenä poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuuden kannalta sitä, että sen tekemät tärkeät ja aiheelliset edelläkin lainatut havainnot saavat poliisin hallinnossa ansaitsemaansa huomiota ja johtavat toimenpiteisiin, joilla on vaikutusta.

Vuoden 2022 seksuaalirikosten laillisuustarkastushavaintojen seurauksena painotettiin koulutusta ja syyttäjyhteistyötä. Nämä toimenpiteet osaltaan kohentavat kyllä tutkinnan laatua, mutta en voi olla nostamatta esille kysymystä siitä, missä määrin laillisuustarkastuksilla havaitut virheet ovat seurausta seksuaalirikoksiin liittyvän perusosaamisen puutteista. Poliisin laillisuusvalvonnan tarkastushavaintoina on todettu virheinä muun ohella se, että näytön arviointia koskevia tapauksia ei ole viety syyttäjän arvioitavaksi ja esitutkintoja on keskeytetty, vaikka rikoksesta epäilty on poliisin tiedossa. Olen omassa poliisiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnessani voinut tehdä myös samansuuntaisia havaintoja. Näissä on kyse esitutkinnan perusasioista, jotka liittyvät kaikkiin eikä vain seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten tutkintoihin. Jälkimmäisissä rikosasioissa odottamatonta on ollut havaita, että esimerkiksi lähisuhdeväkivallan syyteoikeuden jo vuonna 2011 voimaantullut sääntely aiheuttaa yhä poliisissa vaikeuksia ([OKV/1325/1/2018](#), [OKV/2205/10/2024](#), [OKV/934/70/2025](#)).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Lähetän päätökseni ja siinä esittämäni käsitykset Poliisihallitukselle.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki