APULAISOIKEUSKANSLERI

6.3.2025

OKV/1905/10/2022

OKV/1905/10/2022-OKV-30

Poliisin menettely väkivallan riskinarvioinnissa ja uhrin suojelussa

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Sisällys

Poliisin menettely väkivallan riskinarvioinnissa ja uhrin suojelussa 1
1 Asian vireilletulo 3
2 Selvitys 3
3 Tutkintapyyntö ja esitutkinta 3
RATKAISU 4
4 Tapahtumatietoja 4
5 Sovellettavia säännöksiä 7
5.1 Perustuslaki, poliisilaki, esitutkintalaki 7
5.2 Istanbulin sopimus 8
5.3 Uhridirektiivi 9
5.4 Virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistussäännökset 11
6 Arviointi 12
6.1 Maaliskuussa 2021 tehdyn tutkintapyynnön käsittely 12
6.2 Poliisipartion menettely huhtikuussa 2021 12
6.3 Touko- ja kesäkuussa 2021 tehtyjen lähestymiskiellon rikkomista koskevien tutkintapyyntöjen käsittely 13
6.3.1 Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n arviointimenettely 13
6.3.2 Poliisin menettely 15
6.4 Syyttäjän menettely hovioikeudessa 21
6.5 Vangitsemisvaatimuksen tekemistä koskeva harkinta tammikuussa 2022 22
6.6 Poliisin menettely tammi-helmikuussa 2022 24
7 Riskinarviointi ja -hallinta 28
8 Johtopäätökset 33
8.1 Uhrin suojelu esitutkinnassa 33
8.2 Riskinarviointivelvoite lakisääteiseksi 34
9 Toimenpiteet 38

1 ASIAN VIREILLETULO

Kantelija pyysi oikeuskanslerille 12.7.2022 osoitetussa kantelussaan ja lisäkirjeissään selvittämään, tekivätkö viranomaiset, lähinnä poliisi, velvollisuutensa suojellakseen rikoksen uhria tätä uhanneelta henkirikokselta. Kantelussa kerrotun mukaan nainen oli hakenut useasti apua ja suojaa poliisilta ennen kuin oli joutunut entisen miesystävänsä murhaamaksi.

2 SELVITYS

Asian arviointia varten oikeuskanslerinvirastoon hankittiin kantelussa yksilöityjä tutkintailmoituksia, esitutkintapöytäkirjoja sekä tuomioistuimen ratkaisuja.

Joulukuussa 2022 pyysin Poliisihallitusta hankkimaan Länsi-Uudenmaan poliisilaitokselta ja Helsingin poliisilaitokselta selvitykset, jotka Poliisihallitus toimitti 17.2.2023 (Poliisihallituksen drno POL-2022-168185).

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen antaman lausunnon (POL-2023-2774) oheen oli liitetty tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikonstaapelin A:n selvitys. Helsingin poliisilaitoksen antaman lausunnon (POL-2023-3353) oheen oli liitetty tutkinnanjohtajina toimineiden rikoskomisario B:n ja C:n selvitykset.

3 TUTKINTAPYYNTÖ JA ESITUTKINTA

Pyysin 21.4.2023 keskusrikospoliisia toimittamaan esitutkinnan, koska poliisin oli syytä epäillä laiminlyöneen esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetty velvollisuus asianomistajan suojelun tarpeen arvioinnista sekä esitutkintalain 4 luvun 18 §:n velvollisuudet asianomistajan oikeuksien ilmoittamisesta.

Esitutkintapöytäkirja 5560/R/14018/24 saapui oikeuskanslerinvirastoon 7.11.2024 ja lisätutkintapöytäkirja (5560/R/14018/24/L1) 10.12.2024. Esitutkinnassa on kuultu epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta rikoskomisario C:tä, vanhempi konstaapeli D:tä, vanhempi konstaapeli E:tä, vanhempi konstaapeli F:ää ja rikoskomisario B:tä.

Tutkintapyynnössäni pyysin esitutkintaviranomaista selvittämään lisäksi, oliko asiassa syytä epäillä myös muilta osin rikosta poliisin tai syyttäjän menettelyssä väkivallan riskinarvioinnissa tai uhrin suojelemisessa. Pyysin esitutkintaviranomaisia toimittamaan tarvittaessa esitutkinnan myös näiltä osin. Kiinnitin huomiota erityisesti poliisin ja syyttäjän menettelyyn tammi- ja helmikuussa 2022.

Aluesyyttäjän menettelystä tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario teki 22.11.2023 päätöksen 5500/R/20002/23 olla toimittamatta esitutkintaa, koska syyttäjän menettelyn osalta ei ollut syytä epäillä rikosta. Kantelija toimitti oikeuskanslerinvirastoon 26.7.2024 päivätyn kirjoituksen, jossa hän arvosteli tutkinnanjohtajan päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa.

Esiselvityksen jälkeen syyttäjä teki syksyllä 2024 päätöksen aloittaa esitutkinnan rikoskomisarion menettelystä tammi- ja helmikuussa 2022 tehdyissä vangitsemisharkinnassa, väkivallan riskinarvioinnissa ja uhrin suojelutoimissa. Esitutkintapöytäkirja 5560/R/17778/24 saapui oikeuskanslerinvirastoon 30.12.2024. Esitutkinnassa epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta on kuultu rikoskomisario B:tä.

RATKAISU

4 TAPAHTUMATIETOJA

Kantelu on koskenut viranomaisten menettelyä asiassa, jossa mies murhasi helmikuussa 2022 noin 30-vuotiaan naisen. Tuomioistuimen mukaan teon suunnitelmallisuutta ja vakaata harkintaa osoitti muun ohella se, että mies oli ainakin noin vuoden ajan kohdistanut naiseen uhkauksia, vainoamista sekä parisuhteen aikana muutamia kertoja myös ruumiillista väkivaltaa (Helsingin hovioikeus R 23/810, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus R 22/1896).

Vuosi ennen murhaa edeltävistä tapahtumista on ilmennyt muun ohella seuraavaa.

Nainen teki 30.3.2021 rikosilmoituksen tapahtumista, jossa hänen entinen miesystävänsä oli muun ohella veitsi kädessä uhannut tappaa naisen ja itsensä. Tilanteessa mies oli muun ohella vaatinut naista kertomaan uuden seurustelukumppaninsa nimen. Päästyään työpaikalleen nainen oli soittanut hätäkeskukseen.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos toimitti asiassa esitutkinnan 5530/R/7000/21. Esitutkinnassa naista kuultiin asianomistajana huhtikuussa 2021 ja rikoksesta epäiltyä miestä huhtikuussa. Epäiltynä rikoksena oli laiton uhkaus ja vahingonteko 28.3-29.3.2021. Asia siirtyi syyttäjälle syyteharkintaan 15.5.2021.

Mies tuli 3.4.2021 naisen oven taakse. Nainen soitti hätäkeskukseen. Paikalle tullut poliisipartio määräsi miehen poistumaan. Asiasta ei ole kirjattu rikosilmoitusta, mutta nämä kantelussa kerrotut tiedot vahvistuvat poliisin kirjaamasta tehtäväilmoituksista.

Nainen haki miehelle lähestymiskieltoa. Käräjäoikeus määräsi 4.5.2021 naisen pyynnön mukaisesti miehelle lähestymiskiellon ajalle 4.5.2021-3.5.2022. Käräjäoikeuden päätöksen peruste-

luissa todettiin, että lähestymiskiellon määräämistä oli pidettävä perusteltuna, koska jo tapahtuneiden uhkausten, häirinnän ja väkivallan perusteella oli perusteltu aihe olettaa, että lähestymiskieltoon määrätty tulisi tekemään hakijan henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsemään häntä.

Käräjäoikeuden päätöksestä ilmenee naisen kertoneen, että mies oli uhannut naista pidemmän aikaa. Mies oli uhannut tappamisella ja tullut naisen asunnolle hakkaamaan ovea ja ikkunoita. Nainen kertoi, että tappamisella uhkaamista oli tapahtunut myös aiemmin. Mies oli aiemmin myös kuristanut naista ja salakuvannut. Nainen oli kertonut pelkäävänsä miestä eikä asunut kotonaan. Nainen oli kertonut, että maaliskuun 2021 tapahtuman jälkeen mies oli häirinnyt häntä jokaista viestintäkanavaa käyttäen, vaikka nainen oli pyrkinyt estämään sen.

Käräjäoikeus totesi päätöksensä perusteluissa naisen kertoneen tapahtumista uskottavasti ja todisteista ilmenevien viestien tukeneen kertomusta. Käräjäoikeus totesi, että osa miehen lähettämistä viesteistä on ollut uhkaavia (Helsingin käräjäoikeus R 21/2826).

Käräjäoikeuden 4.5.2021 määräämällä, ja miehen 5.5.2021 tiedoksisaamalla, lähestymiskiellolla ei ollut vaikutusta miehen toimintaan. Nainen teki ensimmäisen kerran poliisille rikosilmoituksen lähestymiskiellon rikkomisesta 23.5.2021 (5530/R/11577/21), koska mies rikkoi lähestymiskieltoa olemalla jatkuvasti yhteydessä naiseen. Mies oli yhteydessä naiseen muun muassa sosiaalisen median, sähköpostien ja viestien välityksellä sekä naisen työsähköpostiin. Tutkintapyynnössään nainen ilmoitti viestien aiheuttavan hänelle erittäin paljon ahdistusta.

Kantelun mukaan nainen yritti tavoittaa useamman kerran tutkinnasta vastannutta poliisia, muttei useampaan viikkoon onnistunut tavoittamaan sellaista henkilöä, joka olisi ottanut kantaa asiaan. Nainen oli kesäkuussa kerran suostunut tapaamaan miehen julkisella paikalla pyytäen tätä edelleen lopettamaan yhteydenotot.

Miehen yhteydenotot eivät loppuneet. Nainen teki 24.7.2021 uuden tutkintapyynnön, jossa ilmoitti miehen rikkovan edelleen lähestymiskieltoa. Mies oli muun ohella käynyt naisen työpaikalla odottaen tätä työpaikan autohallissa. Poliisi on päättänyt tutkintapyynnöstä kirjatun ilmoituksen 5500/R/34349/21, koska lähestymiskiellon rikkomisesta oli jo aiempi naisen ilmoitus.

Helsingin poliisilaitos toimitti lähestymiskiellon rikkomisesta esitutkinnan 5530/R/11577/21. Poliisi kuulusteli naista puhelimitse heinäkuussa 2021 ja toisen kerran syyskuussa 2021. Miestä kuultiin rikoksesta epäiltynä 21.9.2021. Epäiltynä rikoksena on ollut 5.5.-19.9.2021 tapahtunut lähestymiskiellon rikkominen ja vainoaminen. Kuulustelussaan mies tunnusti lähettäneensä lukuisia viestejä naiselle. Samalla hän ilmoitti, ettei enää ole naiseen yhteydessä. Esitutkinnassa nainen ilmoitti miehen uhkailevan myös naisen ystäviä.

Helsingin hovioikeus tuomitsi 29.10.2021 (R 20/1384) miehen erääseen toiseen henkilöön kohdistuneesta törkeästä raiskauksesta ja pakottamisesta seksuaaliseen tekoon kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Syyttäjä ei vaatinut miehen vangitsemista.

Marraskuussa 2021 poliisille tehtiin miestä koskeva tutkintapyyntö eräässä toisessa rikosasiassa (5500/R/59587/21), jossa tätä kantelua koskeva nainen ei ollut asianosainen. Kyseisessä asiassa tutkintapyynnön teki miestä tapaillut eräs toinen nainen. Joulukuussa tämä nainen teki myös hakemuksen lähestymiskiellon määräämiseksi, koska miehen toistuvat yhteydenotot aiheuttavat pelkoa ja ahdistusta. Käräjäoikeus määräsi hakemuksen mukaisesti miehen 20.12.2021–19.12.2022 perusmuotoiseen lähestymiskieltoon naisen suojaamiseksi (Helsingin käräjäoikeus R 21/9494).

Mies oli poliisilla kiinniotettuna ja pidätettynä 17.-19.1.2022 liittyen edellä mainittuun esitutkintaan. Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario harkitsi vangitsemisvaatimuksen tekemistä miehestä rikosten jatkamis- ja sotkemisvaaran johdosta ja teki syyttäjälle ennakkoilmoituksen. Syyttäjän kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen rikoskomisario päätyi olemaan esittämättä vangitsemisvaatimusta ja mies on päästetty vapaaksi 19.1.2022.

Nainen teki 20.1.2022 tutkintapyynnön, koska mies oli rikkonut jälleen lähestymiskieltoa. Helsingin poliisilaitos toimitti ilmoituksen johdosta esitutkinnan 5530/R/1781/22. Poliisi kuulusteli naista puhelimitse asianomistajana 2.2.2022. Kuulustelussaan nainen kertoi, että mies ei ollut lähettänyt hänelle viestejä syys-marraskuu välillä, mutta on alkanut lähettää viestejä jälkeen joulukuussa. Poliisi kuulusteli miestä rikoksesta epäiltynä 18.2.2022. Esitutkinnassa mies tunnusti syyllistyneensä lähestymiskiellon rikkomisiin lähettämällä viestejä.

Mies murhasi naisen 21.2.2022 tämän kotitalon rappukäytävässä, jossa mies oli odottanut naista mukanaan useita väkivaltaan soveltuvia välineitä. Kantelussa on kerrottu, että miehen olisi tullut samana päivänä ilmoittautua vankilaan suorittamaan hänelle aiemmin tuomittua kahden vuoden vankeusrangaistusta.

Käräjäoikeus ja myöhemmin hovioikeus luki miehen syyksi naiseen kohdistuneen 28.-29.3.2021 tehdyn laittoman uhkauksen, 29.3.2021-21.2.2022 tehdyn vainoamisen, 5.5.2021-21.2.2022 tehdyn lähestymiskiellon rikkomisen ja 21.2.2022 tehdyn murhan. Mies tuomittiin elinkautiseen vankeuteen. Hovioikeuden tuomio on lainvoimainen (Helsingin hovioikeus R 23/810, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus R 22/1896).

5 SOVELLETTAVIA SÄÄNNÖKSIÄ

5.1 Perustuslaki, poliisilaki, esitutkintalaki

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen 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.

Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnassa selvitetään: 1) asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat; 2) mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi; 3) asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3 luvun 9 §:n nojalla on pyytänyt syyttäjää ajamaan hänen vaatimustaan; ja 4) suostuuko asianomistaja ja aikooko rikoksesta epäilty suostua asian käsittelemiseen käräjäoikeudessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvussa tarkoitetussa kirjallisessa menettelyssä.

Esitutkintalain 4 luvun 18 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle ilman aiheetonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen muun muassa käytettävissä olevista tukipalveluista (1 kohta) ja käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta (6 kohta).

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset

olosuhteet ja rikoksen laatu. Arviointia tehtäessä on otettava huomioon asianomistajan käsitys toimenpiteen tarpeellisuudesta.

Pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on arvioitava, onko asianomistajan suojelemiseksi tarpeen, että: 1) asianomistajan kuulustelu suoritetaan siten kuin 7 luvun 21 §:ssä säädetään; 2) asianomistajan kuulustelu tallennetaan todisteena käyttämistä varten 9 luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla; 3) asianomistajaa kuullaan pääkäsittelyssä näkösuojan takaa tai vastaajan läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 51 §:ssä säädetään; 4) asianomistajaa kuullaan pääkäsittelyssä hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 52 §:ssä säädetään; tai 5) suullinen käsittely tuomioistuimessa toimitetaan yleisön läsnä olematta siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 15 §:n 6 kohdassa säädetään.

Esitutkintalain 2 luvun 2 §:n mukaan esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja.

5.2 Istanbulin sopimus

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus eli niin sanottu Istanbulin sopimus on tullut Suomessa voimaan 1.8.2015. Istanbulin 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 perustuvalle väkivallalle 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.

Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet edistääkseen ja suojellakseen jokaisen, erityisesti naisten, oikeutta elää vapaana väkivallasta sekä julkisessa että yksityiselämässä.

Sopimuksen 8 artiklan mukaan osapuolet antavat käyttöön riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat, jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat kaikkien tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, mukaan lukien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat, voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

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 51 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että kaikki asianomaiset viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran hallitakseen riskejä ja tarjotakseen tarvittaessa turvallisuutta ja tukea yhteensovitetuin toimin. Artiklan 2 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että 1 kohdassa tarkoitetussa arvioinnissa otetaan kaikissa tutkinnan ja suojelutoimien toteuttamisen vaiheissa asianmukaisesti huomioon, että tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen tekijöillä on hallussaan tai käytettävissään ampuma-aseita.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että 51 artiklassa vahvistetaan viranomaisten, ei ainoastaan poliisin, velvollisuus arvioida tehokkaasti ja laatia suunnitelma uhrin turvallisuusriskien hallitsemiseksi tapauskohtaisesti standardoidun menettelyn mukaisesti sekä yhteistyössä ja koordinoidusti keskenään.[1]

Istanbulin sopimuksen 51 artiklan sopimusmääräyksen voimaansaattamisen ei katsottu edellyttävän Suomessa lainsäädäntömuutoksia. Istanbulin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp s. 63) on artiklan osalta tuotu esille muun ohella moniala-laista riskienarviointihanketta (MARAK), jonka tavoitteena on parisuhdeväkivallan (lähisuhdeväkivallan) korkean riskin uhrien tunnistaminen, vakavan väkivallan uusiutumisen ehkäiseminen ja parisuhdeväkivallan seurauksien vähentäminen.

5.3 Uhridirektiivi

Direktiivi EU/2012/29 eli niin sanottu uhridirektiivi säätää 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.

Direktiivin 18 artiklan mukaan puolustukselle kuuluvia oikeuksia rajoittamatta jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niillä on käytössään toimenpiteitä uhrin ja hänen perheenjäsentensä suojelemiseksi toissijaiselta ja toistuvalta uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta, myös siltä riskiltä, että heille aiheutuu emotionaalista tai psyykkistä haittaa, ja uhrin ihmisarvon suo-

[1] - - This article therefore establishes the obligation to ensure that all relevant authorities, not limited to the police, effectively assess and devise a plan to manage the safety risks a particular victim faces on a case-by-case basis, according to standardised procedure and in co-operation and co-ordination with each other. - -

jelemiseksi kuulustelun ja hänen todistelutarkoituksessa antamansa lausunnon antamisen yhteydessä. Tällaiset toimenpiteet käsittävät tarvittaessa myös kansallisen oikeuden mukaisia menettelyjä uhrin ja hänen perheenjäsentensä fyysiseksi suojelemiseksi.

Direktiivin 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrista tehdään hyvissä ajoin kansallisten menettelyjen mukaisesti henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi ja sen määrittämiseksi, hyötyisikö uhri ja missä määrin 23 ja 24 artiklan mukaisista rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa toteutettavista erityistoimenpiteistä sen johdosta, että uhri on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalle uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille.

Uhridirektiivin täytäntöönpanoa koskevia ehdotuksia valmisteli Suomessa vuosina 2013-2015 oikeusministeriön asettama lainsäädäntömuutoksiin keskittynyt työryhmä ja kolmen ministeriön (OM, STM, SM) yhteisesti asettama laajapohjainen uhripoliittinen toimikunta. Lakityöryhmän ehdotus ja siitä annetut lausunnot olivat perusta hallituksen esitykselle HE 66/2015 vp. Pääosa lakimuutoksista tuli voimaan 1.3.2016.

Uhrin henkilökohtaista arviointia erityisten suojelutoimien tarpeeksi koskeva direktiivin 22 artikla täytäntöönpantiin Suomessa 1.3.2016 voimaan tulleella esitutkintalain 11 luvun 9 §:ssä säännöksellä. Täytäntöönpanon yhteydessä uhripoliittinen toimikunta lisäksi arvioi, että artiklan tavoitteiden toteutumista voidaan edistää menettelytapojen kehittämisellä ja koulutuksella (HE 66/2015 vp s. 31-32).

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

5.4 Virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistussäännökset

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi on säädetty huolimattomuudesta tehty virkavelvollisuuden rikkominen.

Virkavelvollisuus voi saada sisältönsä laista tai asetuksista, mutta myös alemmanasteiset säännökset ja määräykset voivat tulla kyseeseen. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Velvoite koskee esimerkiksi työjärjestysten, viraston sisäisten pysyväismääräysten taikka ohje- tai johtosääntöjen noudattamista. Myös yksittäistapausta koskeva määräys voi olla velvoittava. Sen sijaan erilaisten toimintaohjeiden ja menettelytapasuositusten ei ole katsottu sitovan virkamiestä. (Ilkka Rautio teoksessa Rikosoikeus [päivittyvä verkkokirja] AlmaTalent, 28. luku, virkavelvollisuuden rikkominen)

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on katsottu, että virkatoiminnassa noudatettavan, säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisällön on oltava selvästi määriteltävissä siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa (KKO 2023:17, kohta 15). Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:42 (kohta 7) todennut, että virkamiehen käyttäytymisnormin tapauskohtainen sisältö saattaa säännöstasolla jäädä harkinnanvaraiseksi, mutta tästä sääntelyn avoimuudesta ei vielä seuraa, että normia olisi pidettävä luonteeltaan vain ohjeellisena tai ettei sen noudattamatta jättämiseen voisi liittyä rikosoikeudellista vastuuta.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä vähäisinä ei ole pidetty sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan. Korkein oikeus on todennut, että rangaistussäännöksen tavoitteena olevan virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamisen kannalta rangaistusvastuuta ei sen sijaan ole perusteltua ulottaa sellaisiin yksittäisiin tekoihin, jotka jäävät tekijän syyllisyyden asteen kannalta vähäisiksi ja jotka eivät muutoinkaan edellytä rangaistuksen tuomitsemista. Rikostunnusmerkistössä tarkoitettua virheellisen teon vähäisyyttä arvioidaan ottamalla huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa (KKO 2022:31, kohta 8).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen voidaan katsoa vähäiseksi lähtökohtaisesti helpommin kuin tahallinen. Merkitystä on myös sillä, koskeeko rikkominen virkavelvollisuuden perustavan normin ydinaluetta ja onko rikottu lakiin vai sitä alemmanasteiseen säännökseen tai määräykseen perustuvaa virkavelvollisuutta. Mitä seikkoja arvioinnissa tulee ottaa huomioon, ratkeaa viime kädessä kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella (Dan Frände ym. Keskeiset rikokset, 5. painos 2023, 9.6.5 Vähäisten tekojen rankaisemattomuus. Edita).

6 ARVIOINTI

6.1 Maaliskuussa 2021 tehdyn tutkintapyynnön käsittely

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos toimitti esitutkinnan 5530/R/7000/21 naisen 30.3.2021 tekemän tutkintapyynnön perusteella. Tutkintapyyntö koski tapahtumia, jossa mies oli muun ohella uhannut naista tappamisella. Esitutkinnassa naista kuultiin asianomistajana poliisiasemalla huhtikuussa 2021. Rikoksesta epäillyn miehen kuulemisen jälkeen poliisi siirsi asian syyttäjälle syyteharkintaan 15.5.2021.

Tutkinnanjohtajana toiminut Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen rikosylikonstaapeli A on antanut asiasta 2.2.2023 päivätyn selvityksen. A on kertonut, että asian hoitaminen oli katsottu kiireelliseksi asian luonteen vuoksi. Kyse on ollut parisuhteeseen liittyvästä rikoksesta, jotka luokitellaan kiireellisimpien hoidettavien joukkoon. A:n mukaan erityisesti tapauksessa on kiinnitetty huomiota väkivallan riskin arviointiin, mikä on vaikuttanut asian pikaiseen käsittelyyn. Asian tutkinta poliisissa on kestänyt noin 1,5 kuukautta, joka osoittaa sen, että asiaa on alettu hoitaa viivytyksettä.

Tästä esitutkinnasta ei ole ilmennyt sellaista, joka olisi antanut minulle aihetta toimenpiteisiin. Kantelussa arvostellaan käsittelyn kestoa. Esitutkinta oli kuitenkin toimitettu ilman aiheetonta viivytystä eikä syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn kokonaiskestossakaan ole ilmennyt sellaista poikkeuksellista, joka olisi antanut aihetta enempiin toimenpiteisiini. Laitonta uhkausta koskeva syyte käsiteltiin tuomioistuimessa murhaa koskevan syytteen yhteydessä.

6.2 Poliisipartion menettely huhtikuussa 2021

Nainen soitti hätäkeskukseen 3.4.2021, koska häntä samalla viikolla aiemmin uhannut mies yritti tulla asuntoon.

Poliisin kirjaamasta tehtäväilmoituksesta vahvistuu tieto naisen soittamasta puhelusta ja siitä, että poliisipartio oli kutsuttu paikalle ja mies poistettu paikalta. Tarkka tapahtumainkulku jää kui-

tenkin epäselväksi eikä siihen ole saatavissa enää tässä vaiheessa luotettavaa selvitystä. Tehtäväilmoitukseen on kirjattu, että poliisin saapuessa paikalle tilanne oli rauhallinen ja mies odotti kerrostalon pihalla. Asiasta ei ole kirjattu rikosilmoitusta. Nainen ei ole käytössäni olleiden asiakirjojen perusteella kertonut tapauksesta tarkemmin muiden rikosasioiden kuulustelujen yhteydessä. En ole tämän asiakokonaisuuden yhteydessä ottanut lähemmin tarkasteltavaksi poliisipartion menettelyä.

6.3 Touko- ja kesäkuussa 2021 tehtyjen lähestymiskiellon rikkomista koskevien tutkintapyyntöjen käsittely

Käräjäoikeus määräsi 4.5.2021 miehen lähestymiskieltoon naisen tehtyä tätä koskevan hakemuksen. Lähestymiskiellolla ei ollut vaikutusta miehen toimintaan.

Nainen teki ensimmäisen kerran poliisille rikosilmoituksen lähestymiskiellon rikkomisesta 23.5.2021 (5530/R/11577/21) ja toisen kerran 24.7.2021 (5500/R/34349/21). Tutkintapyynnöissään nainen kertoi miehen rikkovan toistuvasti yhteydenotoillaan lähestymiskieltoa. Naisen tekemä jälkimmäinen ilmoitus oli poliisilla päätetty, koska asiasta oli jo aiempi ilmoitus.

Naista kuulusteltiin esitutkinnassa asianomistajana kahdesti: 19.7.2021 ja 21.9.2021.

Kyseisen asian esitutkintapöytäkirjan 5530/R/11577/21 kirjausten perusteella naiselle ei ollut esitutkinnassa tehty esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaista arviota suojelutoimien tarpeesta eikä ilmoitettu kaikista esitutkintalain 4 luvun 18 §:n mukaisista oikeuksistaan. Tutkinnanjohtajana oli toiminut rikoskomisario C. Ensimmäisen kuulustelun oli suorittanut vanhempi konstaapeli D ja jälkimmäisen vanhempi konstaapeli F. Heidän menettelystään on toimitettu määräämäni esitutkinta 5560/R/14018/24, jossa heitä on kuultu epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

6.3.1 Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n arviointimenettely

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen.

Epäilyssä virkarikoksessa ei ole ollut kyse siitä, mihin lopputulokseen esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n arvioinnissa on päädytty. Se on koskenut sitä, että esitutkintapöytäkirjan merkintöjen perusteella ei ollut ylipäätään arvioitu lain edellyttämällä tavalla sitä, onko asianomistaja esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa.

Esitutkintaan on liitetty Poliisihallituksen ohje Poliisin toiminta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa (POL-2020-28566, voimassaoloaika 1.7.2020-30.6.2025). Kyseisessä ohjeessa on tuotu esille myös Poliisihallituksen antama ohje Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu (POL-2018-41886, voimassaoloaika 1.1.2019-31.12.2023). Ohjeessa on todettu suojelutarpeen määrittämisestä seuraavaa (s. 9-10):

> ”Jokaisen asianomistajan kuulustelussa tehdään uhrin suojelutarpeen arviointi; sen toteuttaminen voi olla lyhyt (kuulustelulomakkeen valinta) tai suojelutarpeen määrittämistä koskevan lomakkeen huolellinen täyttäminen.
>
> Kuulustelussa pidetään näkyvillä lomaketta niin sanottuna työkappaleena. Kuulustelun aikana tehdään 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 yhteissummana.
>
> Mikäli kuulusteltaessa ei ilmene mitään lomakkeessa mainituista tilanteista, kuulustelulomakkeeseen tehdään merkintä, ettei ole ilmennyt tarvetta asianomistajan suojelutarpeen perusteelliselle määrittämiselle (lyhyt malli). Mikäli lomakkeelle on kuulustelun aikana tullut yksikin merkintä, kysymys on laajemman suojelutarpeen määrittämisestä. Silloin asianomistajan kuulustelulomakkeeseen tehdään merkintä laajemman selvityksen tekemisestä erillisellä arviointilomakkeella. Missään tilanteessa lomakkeen täyttämisen arviointia ei tehdä ilman lomaketta, vaan tilannetta arvioidaan koko kuulustelun ajan.
>
> Joissakin tilanteissa on jo ennakolta tiedossa, että erityistoimenpiteet ovat tarpeen. Näin on esimerkiksi silloin, kun asianomistajana on alle 18-vuotias lapsi. Sen sijaan tilanteessa, jossa tällaista etukäteisvarmuutta selvityksen tekemisestä ei ole, kuulustelun aikana merkintöjen tekeminen on tarpeen. Tällöin tarkoitetaan merkintöjä, joilla on merkitystä rikosasian tunnusmerkistön täyttymisessä tai rikosasian käsittelyssä.
>
> Ennen kuulustelua ei myöskään saa antaa ennakkoasenteen vaikuttaa, että tietyn tyyppisessä rikosasiassa tarvetta suojelutarpeen lomakkeen täyttämiselle ei ole. Arviointi tehdään jokaisen asianomistajan kuulustelun yhteydessä. Asian rutinoitumisen myötä lomakkeen täyttäminen helpottuu, kun se pidetään aina käsillä kuulustelussa.”

Lisäksi Poliisihallituksen ohjeessa on todettu, että asianomistajan suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirja ohjeistaa suojelutarpeen arviointia yksityiskohtaisesti. Ohjeessa todetaan kä-

sikirjan olevan osa esitutkintapöytäkirjan laadintaohjetta ja sen olevan saatavilla ohjeessa kerrotulta verkkosivulta. Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjassa (Sisäministeriön julkaisu 14/2016) todetaan arviointimenettelyn vaiheista seuraavaa (s. 12):

> ”Arviointi suoritetaan kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, onko heti selvää, ettei asianomistaja voi olla suojelun tarpeessa johtuen rikoksen tyypistä ja/tai henkilökohtaisista olosuhteista. Tässä tilanteessa erillistä lomaketta ei täytetä ja arviointi päättyy ensimmäiseen vaiheeseen. Ensivaiheen arvioinnin lopputuloksena olisi merkintä asiasta kuulustelupöytäkirjassa (ei tarvetta perusteelliselle arviolle / erityisten suojelutoimien tarve määritetään arviointilomakkeella).
>
> Aluksi tarkastellaan, onko rikos sellainen, jossa asianomistaja ei yleensä ole erityisen suojelun tarpeessa (esimerkiksi näpistys tai muu lievä rikos). Lisäksi tarkistetaan, ettei asianomistajan henkilökohtaisiin olosuhteisiin liity seikkoja, jotka aiheuttavat asianomistajalle uhan tunnetta tai pelkoja tai muuta sellaista, mitä prosessin aikana toteuttavilla suojelutoimilla voitaisiin lievittää tai poistaa. Ensi vaiheen arvioinnissa ei käytetä tämän käsikirjan liitteenä olevaa Asianomistajan suojelutarve –lomaketta (myöhemmin tekstissä arviointilomake). Jos mikään arviointilomakkeen seikoista ei tule kuulustelun aikana keskusteluissa esille, arviointilomaketta ei oteta käyttöön. Tällöin asiasta tehdään merkintä kuulustelulomakkeen ao. kohtaan ´ei tarvetta perusteelliselle arviolle´ ja arviointiprosessi päättyy.”

6.3.2 Poliisin menettely

Asianomistajan ensimmäisen kuulustelun 19.7.2021 tehnyt vanhempi konstaapeli D on kiistänyt syyllistyneensä rikokseen. D on todennut: ”Kyseiseen kuulusteluun liittyvistä keskusteluista ei ole muistikuvia, mutta kuten olen aiemmin kertonut, niin aina olen kertonut asiakkaalle käytettävissä olevista tukipalveluista ja pyrkinyt selvittämään hänen tilannettaan”. D:n mukaan kuulustelukaavakkeen kohdassa ”arvio suojelutoimien tarpeesta” ei ollut merkittyjä rukseja, koska ilmeisesti asiassa ei ollut aihetta tehdä kartoitusta suojelutoimien tarpeesta. Lisäksi D on kertonut, että hänellä ei ole ollut tuohon aikaan tapana täyttää kuulustelupöytäkirjassa olevaa kohtaa ”arvio suojelutoimien tarpeesta” eikä hän ole koskaan käyttänyt suojelutoimien tarpeen kartoittamiseen tarkoitettua lomaketta.

Asianomistajan toisen kuulustelun 21.9.2021 tehnyt vanhempi konstaapeli F on kiistänyt syyllistyneensä rikokseen. F on kertonut, että kuulustelukaavakkeen kohdassa ”arvio suojelutoimien tarpeesta” ei ole merkittynä rasteja, koska mitään väkivallan uhkaa ei noussut asianomistajan kanssa keskusteltaessa esille. F:n mukaan asianomistaja ei ollut puhunut hänelle mitään sellaista, ”joka olisi nostanut suojelutoimen tarpeen esille eli että pelkäisi miestä tai hänen ilmestymistään”. F on kertonut, että hän ei ole koskaan täyttänyt kuulustelupöytäkirjassa kyseistä

kohtaa. F:n mukaan hänellä ei ole koskaan ollut sellaista juttua, jossa kyseiseen kohtaan olisi ollut tarvetta tehdä merkintöjä. Esitutkinnassa F:lle on esitetty suojelutarpeen kartoittamiseen tarkoitettu liitelomake. F on todennut, että hän ei ole nähnyt liitelomaketta aiemmin.

Tutkinnanjohtajana toiminut C on kiistänyt syyllistyneensä rikokseen. C:n mukaan kyseessä ovat olleet puhelinkuulustelut, joista on syystä tai toisesta jäänyt merkinnät tekemättä. C on todennut, ettei hän ”jaksa uskoa”, etteivät tutkijat olisi nostaneet kyseisiä teemoja asianomistajan kanssa esille. Pikemminkin ne ovat unohtuneet merkitä kaavakkeelle eikä niistä ole siksi myöskään liitetty kuulustelutekstiin mainintaa. C on todennut, että suojelutarpeen arviointi oli tapahtuma-aikaan hyvin uutta ja huonommin tiedostettu.

Tutkijoiden ja tutkinnanjohtajan kertoman perusteella kiistatonta on, että arviointilomaketta ei ole täytetty. Asianomistajan suojelutarpeen arviointi ei siten edennyt suojelutarpeen käsikirjassa kuvattuun arviointimenettelyn toiseen vaiheeseen. Avoimeksi jää, tekikö poliisi lainkaan sellaista arviota, jota voidaan pitää esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n edellyttämänä suojelutarpeen arviona.

Kuulustelupöytäkirjan merkintöjen tarkoituksena on osoittaa asiassa tehdyt toimenpiteet. Kuulustelupöytäkirjojen puuttuvat merkinnät luovat epäilyksen, oliko laissa säädettyjä toimenpiteitä lainkaan tehty. Huolellisesti laadittu kuulustelupöytäkirja on tärkeä myös tutkinnasta vastaavien poliisien oman oikeusturvan kannalta.

D:n ja F:n kertomasta ilmenee heidän molempien toimineen suojelutarpeen arviointia koskevissa kirjauksissa toistuvasti virheellisesti. D ja F ovat kertoneet, ettei heillä kummallakaan ollut tapana tehdä merkintää kuulustelukaavakkeen kohtaan ”arvio suojelutoimien tarpeesta”. He eivät olleet myöskään edes nähneet suojelutoimien tarpeen kartoittamiseen tarkoitettua lomaketta eikä kukaan ollut sellaista heille edes näyttänyt tai siitä kertonut.

Menettelytapa on ollut lainvastainen. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukainen suojelutarpeen arviointi tulee tehdä jokaisen asianomistajan kuulustelussa. Suojelutarpeen arvioinnin käsikirjan mukaisesti jokaisessa asianomistajan kuulustelussa tulee tehdä merkintä kohtaan ”arvio suojelutoimien tarpeesta”. Mikäli jo ensivaiheen arvion perusteella suojelutarvetta ei ole, tuolloin kuulustelupöytäkirjaan tehdään merkintä kohtaan ”ei tarvetta perusteelliselle arviolle”. Mikäli taas arviointi tehdään erillisellä arviointilomakkeella, kuulustepöytäkirjaan tulee merkintä kohtaan ”erityisten suojelutoimien tarve määritellään arviointilomakkeella”.

D:n ja F:n kertoma on surullista luettavaa. He käsittelevät päivittäistutkinnassa lukuisia rikosasioita tavalla, jota voi luonnehtia järjestelmällisesti lainvastaiseksi. Huolimatta esitutkintalain yksiselitteisestä säännöksestä he ovat nimittäin kertomansa perusteella olleet sellaisessa käsityk-

sessä, ettei suojelutarpeen arviointia koskevaa merkintää tulisi kaikissa tapauksissa tehdä eivätkä he olleet edes tietoisia sitä koskevasta lomakkeesta. Vielä huolestuttavampana pidän sitä, että kukaan tutkijoiden esihenkilöistä ei ollut puuttunut tähän virheelliseen käsitykseen ja merkintöjen jatkuvaan puuttumiseen.

Tutkinnanjohtaja C:n toimintaa arvioidessa merkitystä ei lopulta ole edes sillä, oliko kyse merkintöjen puuttumisesta vai toimenpiteiden laiminlyönnistä, koska tulos on sama. C:n olisi tutkinnanjohtajana tullut ilman muuta havaita, ettei esitutkintalaissa edellytetyistä toimenpiteistä ollut pöytäkirjassa merkintöjä. Niiden puuttuessa C:llä ei ole ollut mitään perustetta olettaa, että toimenpiteet olisi tehty. Syy merkintöjen puuttumiselle hänen olisi tullut selvittää tutkijoilta, ohjeistaa tutkijoita oikeisiin menettelytapoihin ja valvoa niiden toimeenpano varmistaakseen tutkijoiden oikean toiminnan.

Suojelutoimien tarpeen arvioinnin lisäksi kuulustelupöytäkirjoista puuttuivat merkinnät siitä, että asianomistajalle olisi annettu tietoa rikoksen uhrin oikeuksista ja auttavista tahoista. Merkintää ei ollut myöskään siitä, että asianomistaja olisi ilmoittanut, ettei halua näistä lisätietoa. Tutkinnanjohtaja C on menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, kun hän ei ole näitä esitutkintapöytäkirjan puutteellisuuksia havainnut ja niihin puuttunut.

Asianomistajalle annetuista tiedoista kuitenkin totean, että asiaa virkarikosoikeudellisesti arvioitaessa ei ole syytteen nostamisen edellyttämällä tavalla poissuljettavissa, etteivätkö D ja F olisi kertomallaan tavalla keskustelleet kuulusteluissa uhrin oikeuksista sekä auttavista tahoista, mutta tätä toimenpidettä koskeva merkintä ja asianomistajan kannanotto olisi jäänyt merkitsemättä pöytäkirjaan. Jossain määrin D:n ja F:n kertomusta tukee se, että nainen oli jo aiemmassa esitutkinnassa ilmoittanut, että hänellä on tietoa rikoksen uhrin oikeuksista ja auttavista tahoista eikä tarvitse niistä esitettä. Joka tapauksessa D:n ja F:n menettely on ollut tällöinkin huolimatonta, kun kuulustelupöytäkirjaan ei ole tehty näistä laissa säädetyistä toimenpiteistä merkintää.

Sen sijaan suojelutarpeen arvioinnissa kyse ei ole ainoastaan merkintöjen puutteellisuudesta. Vaikka esitutkinnat olisi suoritettu, kuten D ja F kertovat, suojelutarpeen arviointia ei ole tehty esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisesti.

Asianomistajan oikeuksien huomioon ottamisessa ei ole kyse vain jostain esitteen kaavamaisesta antamisesta, vaan aidosta arviointi- ja päätöksentekotilanteesta. Poliisin tulee kaikissa tilanteissa huomioida myös ero sekä eri rikostyyppien että uhrien tilanteiden välillä.

Naisen tilanne oli täysin erilainen laitonta uhkausta koskevassa kuulustelussa huhtikuussa 2021 verrattuna kuulusteluihin heinäkuussa ja syyskuussa 2021. Huhtikuussa 2021 naiselle oli aiheellista esimerkiksi kertoa mahdollisuudesta lähestymiskieltoon. Samanlainen informointi ei

ole ollut olennaista enää heinäkuussa, jolloin lähestymiskielto oli jo määrätty ja mies sitä toistuvasti rikkoi. Sen sijaan uhrille olisi voitu ja pitänytkin kertoa muista mahdollisista käytettävissä olevista toimenpiteistä saada suojelua. Se olisi ehkä saanut myös poliisin itsensäkin arvioimaan tilannetta uudella ja tilanteen edellyttämällä tavalla.

Yksi esitutkintalain 4 luvun 18 § mukainen velvoite onkin ilmoittaa asianomistajalle käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta (6 kohta). Jotta esitutkintaviranomainen voi kyseisen velvoitteen toteuttaa, täytyy hänen luonnollisesti itsekin arvioida asianomistajan eri tilanteissa käytettävissä olevia keinoja. Tai, onko asianomistajalla itsellään ylipäätään enää sellaisia tehokkaita keinoja ja tulisiko viranomaisten sen vuoksi kohdistaa omia toimenpiteitään rikoksesta epäiltyyn.

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisessa suojelutarpeen arvioinnissa ja esitutkintalaissa säädetyissä asianomistajan oikeuksista ilmoittamisessa on kyse lainsäätäjän esitutkintaviranomaiselle asettamista velvollisuuksista rikoksen uhrin oikeuksien turvaamiseksi. Kyse ei ole vain kuulustelun muotomääräyksistä, vaan sen varmistamisesta, että laissa säädetyt uhrin oikeudet tosiasiassa toteutuvat ja lopulta vaarassa oleva uhri saa suojaa esitutkinnan ja oikeudenkäynnin turvaamiseksi. On kuitenkin huomattava, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n toimenpiteet turvaavat kuitenkin lähinnä vain esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä, mutta eivät suojaa uhria niiden ulkopuolella. Pidän tätä hyvin ongelmallisena ja käsittelen sitä tässä päätöksessä laajemmin edempänä.

Suojelutarpeen arviointi on esitutkintaviranomaiselle laissa säädetty velvollisuus. Kyse ei ole asianomistajan itsensä suorittamasta arviosta eikä asianomistajan oma käsitys toimenpiteiden tarpeellisuudesta ole ratkaiseva. Lain mukaan arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu.

Naisen tutkintapyynnön perusteella tutkittavana olleessa rikoksessa on ollut kyse entisen miesystävän naiseen kohdistamasta vainoamisesta ja lähestymiskiellon rikkomisesta, jota ennen mies oli jo uhannut naisen henkeä.

Kyse on ollut rikostyypistä, joka olisi voinut aiheuttaa erityisen suojelun tarpeen ja pykälässä edellytettyjä toimenpiteitä asianomistajan suojelemiseksi esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Lain esitöissä (HE 66/2015 vp s. 46) on todettu, että rikostyypeistä erityisen suojelun tarpeen voi aiheuttaa etenkin seksuaalinen väkivalta tai hyväksikäyttö, läheisväkivalta, sukupuoleen perustuva väkivalta, viharikos, ihmiskauppa, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ja terrorismirikokset.

Kiistatonta on, etteivät D ja F käyttäneet suojelutarpeen arvioinnissa siihen tarkoitettua lomaketta Poliisihallituksen ohjeen mukaisesti niin sanottuna työkappaleena eikä muutenkaan. Esitutkinnasta ilmenee, etteivät D ja F ole käyttäneet arviointilomaketta yhdessäkään tutkimassaan tapauksessa.

Esitutkintapöytäkirjan perusteella arviointilomake on ollut myös Helsingin poliisilaitoksella käytössä. Mikäli lomaketta olisi käytetty, siihen olisi tehty sekä asianomistajan henkilökohtaisia olosuhteita, että epäillyn rikoksen laatua koskevia merkintöjä. Poliisihallituksen ohje edellyttää ryhtymistä laajemman suojelutarpeen määrittämiseen, jos lomakkeelle tehdään kuulustelun aikana yksikin merkintä.

Ilmeistä on, että tutkittavana ollut vainoamista ja lähestymiskiellon rikkomista koskeva asia ei ole ollut laadultaan sellainen, että D:n ja F:n kertoma menettelytapa suojelutarpeen arvioinnissa olisi ollut esitutkintalain mukainen. Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjan mukaisesti (Sisäministeriön julkaisu 14/2016) arviointimenettely olisi tullut tehdä kaksivaiheisesti poliisilaitoksella käytössä olleen arviointilomakkeen avulla ja siitä olisi tullut tehdä asianmukaiset kirjaukset kuulustelupöytäkirjoihin.

Poliisi oli laiminlyönyt arvioida esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n edellyttämällä tavalla sitä, oliko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioida, ovatko 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen. Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario C, vanhempi konstaapeli D ja vanhempi konstaapeli F ovat laiminlyöneet siten virkavelvollisuutensa.

Asiassa ei ole kuitenkaan syytteen nostamisen edellyttämää näyttöä siitä, että C, D tai F olisivat epäillyn virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla tahallaan rikkoneet virkavelvollisuuksiaan. Suojelutarpeen arvioinnin laiminlyönti ja kuulustelupöytäkirjojen merkintöjen puutteellisuudet ovat olleet pikemmin seurausta sellaisesta huolimattomuudesta, joka tulisi arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuna tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.

Rikosvastuu edellyttää tämän pykälän mukaan, että teko ei sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Oikeuskäytännön mukaan rikostunnusmerkistössä tarkoitettua virheellisen teon vähäisyyttä arvioidaan ottamalla huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat, kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa.

Virkarikosoikeudellisen vähäisyyden arvioinnissa on syytä huomata, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetty arviointi ja toimenpiteet liittyvät esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin eivätkä siihen, miten naista olisi voitu suojata oikeudenkäynnin ulkopuolella. Näitä toimenpiteitä poliisi on joutunut harkitsemaan erikseen.

Toisekseen on syytä ottaa huomioon, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n suojelutarpeen arviointi jättää esitutkintaviranomaiselle harkintavaltaa arvioidessaan, mitkä pykälän mukaiset toimenpiteet ovat tarpeen. Esitutkintalaissa säädetty arviointi on tehtävä kaikissa tapauksissa, mutta lopputuloksena voi olla, että pykälän mukaisia toimenpiteitä ei tarvita. Arvioinnin tulisi silloinkin olla perusteltu ja todennettavissa. Sitä tehtäessä on otettava myös huomioon asianomistajan käsitys toimenpiteen tarpeellisuudesta.

Naisen pyynnöstä suoritetun esitutkinnan perusteella suojelutarpeen arviointi ja pöytäkirjan kirjaukset oli tehty puutteellisesti. Pyynnöstäni suoritetussa epäiltyä virkarikosta koskeneessa esitutkinnassa ilmenneet seikat eivät kuitenkaan viittaa siihen, että kuulustelut suorittaneet D ja F olisivat suhtautuneet virkavelvollisuuksiinsa tässä asiassa sinänsä välinpitämättömästi. Tämän esitutkinnan perusteella kyse on ollut ennen tutkijoiden osaamattomuudesta ja virheellisistä menettelytavoista, jollaiseen ei ollut aiemmin puututtu.

Esitutkintaa johtaneen tutkinnanjohtaja C:n olisi tullut havaita kuulustelupöytäkirjojen puutteet. Arvioitaessa C:n menettelyä virkarikosoikeudellisesti merkityksellistä kuitenkin on, että nyt tutkittavana on ollut ainoastaan yhden pöytäkirjan tiettyjen merkintöjen puutteellisuudet. Tutkinnanjohtajana toimineen C:n huolimattomuutta tämän yksittäisen asian pöytäkirjojen merkintöjen tarkastamisessa on pidettävä vielä virkarikosoikeudellisesti vähäisenä ottaen huomioon muun ohella se, että C:n mukaan hänellä on ollut vuodessa noin tuhat muuta asiaa tutkinnanjohtajuudessaan.

Asian kokonaisarvioinnissa C:n, D:n ja F:n menettelyä, jossa he ovat laiminlyöneet tehdä kuulustelulomakkeeseen lain vaatimat merkinnät ja suojelun tarpeen arvioinnin asianmukaisesti, on pidettävä siten vielä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Asiassa ei näin ollen ole todennäköisiä syitä heidän syyllistymisestä tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhunkaan rikokseen.

Kaiken kaikkiaan tässä esitutkinnassa ilmenneet seikat nostavat kuitenkin laajemmin esille eritäin huolestuttavia piirteitä poliisin osaamisessa ja suhtautumisessa esitutkintalaissa säädettyihin uhrin oikeuksiin. Toisin kuin C on todennut, suojelutarpeen arvioinnissa ei ole ollut vuonna 2021 enää mitään uutta, vaan sitä koskeva esitutkintalain 11 luvun 9 a § oli tullut voimaan jo vuonna 2016.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen.

C, D ja F ovat laiminlyöneet tehdä esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä edellytetyn suojelutarpeen arvioinnin, jonka vuoksi annan heille edellä tarkoitetun laillisuusvalvonnallisen huomautuksen. Lisäksi kiinnitän heidän vakavaa huomiotaan huolellisuuteen kuulustelupöytäkirjojen merkintöjen tekemisessä.

Selvyyden vuoksi totean, ettei esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n arviointia koskeva laiminlyönti syksyllä 2021 ole välittömästi yhteydessä vuoden 2022 tapahtumiin. Mikäli suojelun tarve olisi syksyllä 2021 esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentissa edellytetysti arvioitu, pykälän 2 momentissa säädetyt mahdolliset toimenpiteet olisivat liittyneet ainoastaan siihen, miten naisen kuulustelu silloin vireillä olleessa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä olisi turvattu. Toisin sanoen nämä toimenpiteet eivät olisi suojanneet naista siltä uhalta, jota mies kohdisti häneen rikosprosessin ulkopuolella. Sitä koskevia toimenpiteitä ja muun ohella mieheen kohdistuvien pakkokeinojen tarvetta poliisi on joutunut harkitsemaan erikseen.

Rikosprosessin ulkopuolisten suojelutoimien osalta C, F tai D eivät ole olleet rikoksesta epäiltyinä. Mies ilmoitti syyskuussa 2021 kuulustelussaan poliisille, ettei hän enää ole yhteydessä naiseen. Tämän jälkeen miehen yhteydenotot naiselle olivatkin hetkeksi loppuneet.

Joulukuun alussa mies oli kuitenkin jälleen yhteydessä naiseen ja nainen teki tästä tutkintapyynnön tammikuussa 2022. C, F ja D eivät kuitenkaan tulleet enää tästä tietoiseksi, sillä naisen uutta tutkintapyyntöä käsittelivät eri tutkinnanjohtaja ja tutkija.

6.4 Syyttäjän menettely hovioikeudessa

Lokakuussa Helsingin hovioikeus tuomitsi miehen erääseen toiseen henkilöön kohdistuneesta törkeästä raiskauksesta ja pakottamisesta seksuaaliseen tekoon kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen (R 20/1384). Kantelija on arvostellut sitä, että syyttäjä ei ollut vaatinut tuomitun miehen määräämistä heti vangittavaksi. Hovioikeuden pääkäsittely oli pidetty kesäkuussa.

Pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 12 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuomioistuin saa syyttäjän tai vastaajalle rangaistusta vaatineen asianomistajan vaatimuksesta määrätä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna, jos tuomittu rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Syyttäjällä on toimessaan itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjälaitoslain 10 §:n mukaisesti syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänään olevassa rikosasiassa.

Oikeuskansleri ei puutu syyttäjälle kuuluvan laillisen harkintavaltansa rajoissa tekemään ratkaisuun. Vangitsemisvaatimuksen esittämiseen liittyy laajasti itsenäisen syyttäjän tapauskohtaista harkintavaltaa. Asiassa ei ole ilmennyt syyttäjän menettelyssä sellaista ilmeistä harkintavallan ylittämistä tai lainvastaista menettelyä, joka olisi antanut aihetta toimenpiteisiini.

Vaikka tuomioistuin ei voi tehdä vangitsemispäätöstä oma-aloitteisesti, pakkokeinolain esitöissä on tuotu esille, että mikään ei estä tuomioistuinta prosessijohdon rajoissa ottamasta ennen pääkäsittelyn päättymistä esiin kysymystä vangitsemisesta tai vangittuna pitämisestä niissä tapauksissa, joissa se voi tulla kyseeseen (HE 222/2010 vp s. 250). Hovioikeuden toimittaman pääkäsittelyn pöytäkirjasta tai hovioikeuden tuomiosta ei ilmene hovioikeuden oma-aloitteisesti ottaneen esille kysymystä vangitsemisesta.

Asia kuuluu tuomiovaltaa käyttävän riippumattoman tuomioistuimen lainmukaiseen harkintavaltaan, johon ei oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa puututa.

6.5 Vangitsemisvaatimuksen tekemistä koskeva harkinta tammikuussa 2022

Mies oli poliisilla kiinniotettuna ja pidätettynä 17.-19.1.2022 erään toisen rikosasian perusteella. Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli harkinnut asiassa vangitsemisvaatimuksen tekemistä tuomioistuimelle ja tehnyt syyttäjälle tämän perusteella ennakkoilmoituksen. Syyttäjän kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen rikoskomisario päätyi olemaan esittämättä vangitsemisvaatimusta ja mies päästettiin vapaaksi 19.1.2022.

Tutkintapyynnössäni pyysin esitutkintaviranomaista selvittämään, onko asiassa syytä epäillä rikosta poliisin tai syyttäjän tätä koskevassa menettelyssä ja pyysin tarvittaessa toimittamaan esitutkinnan.

Esitutkintaviranomainen ei ole toimittanut esitutkintaa syyttäjän menettelystä, koska asiassa ei ole ollut syytä epäillä rikosta (5500/R/20002/23). Sen sijaan tutkintapyyntöni perusteella asiaan määrätty tutkinnanjohtaja on esiselvityksen jälkeen päättänyt aloittaa poliisin suorittamaa vangitsemisharkintaa, väkivallan riskinarviointia ja suojelutoimia koskevan esitutkinnan. Rikoskomisario B:tä on kuultu esitutkinnassa (5560/R/17778/24) epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Pakkokeinolain 3 luvun 2 §:n mukaan esitutkinnan aikana vangitsemisvaatimuksen tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies. Ennen vaatimuksen tekemistä siitä on ilmoitettava syyttäjälle, joka voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vangitsemisvaatimuksen tekemisestä. Kun asia on esitutkinnan päätyttyä siirretty syyttäjälle, hän päättää vangitsemisvaatimuksen tekemisestä. Vaatimuksen tuomitun vangitsemisesta voi myös tehdä hänelle rangaistusta vaatinut asianomistaja.

Naisen asiassa rikoskomisario oli tehnyt syyttäjälle ilmoituksen mahdollisesta vangitsemisvaatimuksen tekemisestä. Tutkinnanjohtaja ja syyttäjä ovat keskustelleet asiasta, jonka lopputuloksena tutkinnanjohtaja ei ole esittänyt vangitsemisvaatimusta.

Rikoskomisario B on esitutkinnassa kiistänyt syyllistyneensä asiassa rikokseen. Hän on todennut, ettei menettely poikennut millään tavoin hänen aiemmin tekemistään vangitsemisharkinnoista. B on myös todennut, että syyttäjä otti vangitsemisharkinnan itselleen ilmoittaen, ettei ole vangitsemisen edellytyksiä.

Toisin kuin B toteaa, asiassa ei ole ilmennyt tehdyn sellaista päätöstä, jossa syyttäjä olisi pakkokeinolain 3 luvun 2 §:n tarkoittamalla tavalla ottanut vangitsemisvaatimuksen päättämisen itselleen. Vangitsemisharkintaa koskevassa yhteydenpidossa on ollut kyse tavanomaisesta esitutkintayhteistyöstä, jossa tutkinnanjohtaja ja syyttäjä ovat keskustelleet vangitsemisvaatimuksen esittämisen edellytyksistä. Keskustelujen lopputuloksena rikoskomisario on itse myös päätynyt arvioon siitä, ettei vangitsemisvaatimuksen esittämiselle ollut edellytyksiä. Lopulta päätöksen vangitsemisvaatimuksen esittämättä jättämisestä on tässä asiassa tehnyt rikoskomisario ja näin ollen mahdollinen virkarikosoikeudellinen vastuu kohdistuisi ensisijaisesti häneen.

Rikoskomisarion virkarikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa on lähtökohtana syytä todeta, että virkamiehellä on päätöksenteossaan harkintavaltaa soveltaa lakia tai muita päätöksentekoa ohjaavia säännöksiä. Kysymys voi olla oikeudesta ratkaista, mikä on asiassa tarkoituksenmukaista tai siitä, että säädökset edellyttävät tulkintaa ja soveltamista yksittäistapauksessa. Virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemiä ratkaisuja ei voida pitää virkavelvollisuuden vastaisina. Ratkaisu, jota esitettyjen perustelujenkin valossa voidaan pitää huonona, ei välttämättä osoita virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuttaan.

Rikoskomisarion menettely vangitsemisvaatimuksen harkinnassa on ollut hänen kertomallaan tavalla tavanomainen. Rikoskomisario oli tehnyt asianmukaisesti ilmoituksen syyttäjälle, jonka kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen tutkinnanjohtaja on päätynyt tekemäänsä ratkaisuun päästää epäilty vapaaksi. Asiassa ei ole näyttöä siitä, että B:n menettelytavassa olisi ollut poikkeuksellista tai huolimatonta.

Epäselväksi kuitenkin jää, mitä tietoja ja miten B oli vangitsemisvaatimusta koskeneen päätöksentekonsa tueksi hankkinut. B itse on kertonut kertoneensa syyttäjälle muun ohella epäillyn avoimet jutut esitutkinnassa, syyttäjänvirastossa, käräjäoikeudessa ja rikosrekisteriotteen tiedot. Jälkikäteen asiassa ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä siitä, mitä tietoja rikoskomisario oli yksityiskohtaisesti hankkinut ja miten nämä syyttäjälle puhelimissa kertonut. Asiassa ei ole syytteen nostamisen edellyttämää näyttöä siitä, että B olisi menetellyt poikkeuksellisesti tai huolimattomasti hankkiessaan tietoja päätöksentekonsa taustaksi ja kertoessaan niistä syyttäjälle.

Mies oli edellisen vuoden aikana ollut toistuvasti epäiltynä rikoksista ja hän oli joka tapauksessa pian aloittamassa tuomitun ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamisen. Ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimusta tuomioistuimella ei ole ollut edes mahdollisuutta harkita vangitsemisen edellytyksiä. Ilmeistä on, että vangitsemisvaatimuksen esittämistä koskevan harkinnan toisenlainen lopputulos olisi voinut paremmin turvata uhrin oikeuksia.

Yksittäisen tutkinnanjohtajan rikosoikeudellisen virkavastuun arvioinnissa merkityksellistä on, että vangitsemisvaatimuksen esittämisen tarpeellisuutta arvioidessaan, kuten myös muiden toimenpiteiden osalta, tutkinnanjohtajalla on yksittäistapauksessa laajaa harkintavaltaa. Lainmukaisen harkintavaltansa rajoissa B on voinut päätyä arvioissaan erilaisiin lopputuloksiin. Ratkaisu, jota esitettyjen perustelujenkin valossa voidaan pitää huonona, ei välttämättä osoita virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuttaan. Vaille merkitystä ei voida jättää sitäkään, että B:n harkinnan lopputulosta on ohjannut hänen kertomallaan tavalla luonnollisesti myös syyttäjän asiassa esittämä näkemys.

Vaikka tutkinnanjohtajan tekemää ratkaisua vangitsemisvaatimuksen esittämättä jättämisestä voidaan arvostella, toimitetussa esitutkinnassa ei ole ilmennyt tältä osin B:n menettelyssä sellaista huolimattomuutta tai ilmeistä harkintavallan ylittämistä, että asiassa olisi edellytyksiä syytteen nostamiseen.

6.6 Poliisin menettely tammi-helmikuussa 2022

Mies oli päästetty vapaaksi 19.1.2022. Nainen teki 20.1.2022 poliisille tutkintapyynnön 5530/R/1781/22, koska mies oli jälleen rikkonut lähestymiskieltoa. Poliisi kuuli naista asianomistajana puhelimitse 2.2.2022. Kuulustelussaan nainen kertoi, että mies oli jälleen joulukuun alussa aktivoitunut lähettämään viestejä. Nainen kertoi, että 6.1.2022 jälkeen viestejä ei ole kuitenkaan tullut. Miestä kuultiin rikoksesta epäiltynä 18.2.2022.

Tutkinnanjohtajana myös tässä asiassa on toiminut rikoskomisario B.

Esitutkintapöytäkirjan kirjausten perusteella naiselle ei ollut esitutkinnassa tehty esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaista arviota suojelutoimien tarpeesta eikä kuulustelupöytäkirjassa ollut

merkintää, että naista olisi informoitu rikoksen uhria auttavista tahoista. Tutkinnanjohtajana on toiminut rikoskomisario B ja kuulustelun on suorittanut vanhempi konstaapeli E. Heidän menettelystään on tältä osin toimitettu esitutkinta 5560/R/14018/24, jossa heitä on kuultu epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tilanne on pitkälti samanlainen kuin päätöksessäni edellä arvioimassani toisessa esitutkinnassa. Kuulustelupöytäkirjassa ei ole merkintöjä suojelutoimien tarpeen arvioinnista eikä merkintöjä siitä, että asianomistajalle olisi annettu tietoa rikoksen uhrin oikeuksista ja auttavista tahoista. Kuten edellä käsitellyssä toisessa asiassa, myös tässä esitutkinnassa poliisit ovat vedonneet siihen, että kyse on ainoastaan huolimattomuudesta merkintöjen tekemisessä. Toisin sanoen, he ovat väittäneet, että arviointi on tätä koskevien merkintöjen puuttumisesta huolimatta tehty ja asianomistajalle kerrottu käytettävissä olevista tukipalveluista.

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n arviointimenettelyä koskevasta sääntelystä ja ohjeistuksesta toistan päätöksessäni edellä toteamani seikat. Korostan myös tämän asian yhteydessä, että kuulustelupöytäkirjan merkintöjen tarkoituksena on osoittaa asiassa tehdyt toimenpiteet. Huolellisesti tehdyt kuulustelupöytäkirjan merkinnät ovat tärkeitä myös tutkinnasta vastaavien poliisien oman oikeusturvan kannalta.

Siinäkin tapauksessa, että toimenpiteet olisi tehty E:n ja B:n kertomalla tavalla, heidän menettelynsä on ollut huolimatonta. Kuulustelupöytäkirjoihin olisi tullut täyttää siinä olevat kohdat suojelutarpeen arvioinnin harkinnasta sekä uhrin oikeuksista tukipalveluista kertomisesta. Lisäksi suojelutarpeen arviointi on ollut puutteellinen, vaikka se olisi tehty siten, kuin poliisit siitä kertovat.

Kuulustelun suorittanut vanhempi konstaapeli E on vedonnut siihen, että merkintöjen puuttuminen on ollut inhimillinen erehdys. E:n mukaan hän oli arvioinut, että tapauksessa ei ollut suojelutarvetta, mutta sitä koskeva rasti oli jäänyt puuttumaan. Tutkinnanjohtajana toiminut B ei ole puolestaan puuttuviin merkintöihin kiinnittänyt huomiota. B:n mukaan pääpaino pöytäkirjojen tarkastamisessa on ollut ”ihan muussa kuin muotomääräysten tarkastamisissa”. B on kertonut luottaneensa, että tutkijat olivat saaneet riittävän koulutuksen, niin koulussa ja työpaikalla ja ”osasivat laittaa ruksit kohdalleen”.

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukainen asianomistajan henkilökohtainen arviointi on esitutkintaviranomaiselle laissa säädetty tehtävä. Kyse ei ole asianomistajan itsensä suorittamasta arviosta eikä asianomistajan oma käsitys toimenpiteiden tarpeellisuudesta ole ratkaiseva. Lain mukaan arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu.

Toisin kuin B ja E ovat esittäneet, tutkittavana olleessa rikoksessa ei ole ollut kyse muutamista häiritsevistä viesteistä. Poliisin tutkittavana on ollut osa asiakokonaisuutta, jossa entinen miesystävä oli rikkonut toistuvasti lähestymiskieltoa. Miestä oli tämän vuoksi kuultu jo aiemmin epäiltynä vainoamisesta. Jo ennen lähestymiskiellon määräämistä mies oli jo uhannut naisen henkeä. Nämä asianomistajan henkilökohtaisiin olosuhteisiin ja rikoksen laatuun liittyvät seikat ovat selvinneet poliisille jo sen omista rekistereistä ja viimeistään niistä olisi tullut kysyä asianomistajalta kuulustelussa.

Kyse on ollut siten suorastaan ilmiselvästi rikostyypistä, joka olisi voinut aiheuttaa erityisen suojelun tarpeen ja pykälässä edellytettyjä toimenpiteitä asianomistajan suojelemiseksi esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä.

Mikäli suojelutarpeen arvioinnissa olisi käytetty siihen tarkoitettua poliisilaitoksella käytössä ollutta lomaketta Poliisihallituksen ohjeen mukaisesti niin sanottuna työkappaleena, lomakkeeseen olisi tullut merkintöjä sekä asianomistajan henkilökohtaisista olosuhteista, että epäillyn rikoksen laadusta. Lomaketta ei ole käytetty. Kuulustelun suorittanut vanhempi konstaapeli E on kertonut, ettei muista täyttäneensä kaavaketta muutoin kuin opiskelujensa aikana kerran.

Ilmeistä on, että tutkittava asia ei ole ollut laadultaan sellainen, että yksivaiheinen arvio olisi toteuttanut laissa säädetyn suojelutarpeen arvioinnin. Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjan mukaisesti (Sisäministeriön julkaisu 14/2016) arviointimenettely olisi tullut toteuttaa kaksivaiheisesti arviointilomakkeen avulla. Esitutkintapöytäkirjan perusteella lomake on ollut myös Helsingin poliisilaitoksella käytössä. Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario B ja vanhempi konstaapeli E ovat laiminlyöneet virkavelvollisuutensa tehdä suojelutarpeen arviointi esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n edellyttämällä tavalla.

Toimitetun esitutkinnan perusteella ei ole kuitenkaan syytteen nostamisen edellyttämää näyttöä siitä, että B ja E olisivat virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla tahallaan rikkoneet virkavelvollisuuksiaan. Suojelutarpeen arvioinnin laiminlyönti ja kuulustelupöytäkirjojen merkintöjen puutteellisuudet ovat olleet pikemmin seurausta sellaisesta huolimattomuudesta, joka tulisi arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuna tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.

Rikosvastuu edellyttää tämän pykälän mukaan, ettei teko sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Oikeuskäytännön mukaan rikostunnusmerkistössä tarkoitettua virheellisen teon vähäisyyttä arvioidaan ottamalla huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa.

Nainen kuulusteltiin 2.2.2022. Mies murhasi naisen saman kuukauden aikana. On kuitenkin syytä tässäkin yhteydessä korostaa, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetty arviointi ja toimenpiteet liittyvät esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin. Mikäli suojelun tarve olisi pykälän 1 momentissa edellytetysti arvioitu, 2 momentissa säädetyt mahdolliset toimenpiteet olisivat liittyneet ainoastaan siihen, miten naisen kuulustelu esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä olisi toteutettu. Nämä toimenpiteet eivät siten olisi suojanneet naista siltä uhalta, jota mies kohdisti häneen rikosprosessin ulkopuolella. Sitä koskevia toimenpiteitä ja muun ohella mieheen kohdistuvien pakkokeinojen tarvetta poliisi on joutunut harkitsemaan erikseen.

Suojelutarpeen arviointi ja pöytäkirjan kirjaukset oli tehty puutteellisesti. Asiassa ilmenneet seikat eivät kuitenkaan viittaa siihen, että kuulustelun suorittanut vanhempi konstaapeli E tai tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario B olisi suhtautunut virkavelvollisuuksiinsa sinänsä välinpitämättömästi. Esitutkinnan perusteella kyse on ollut poliisiuransa alkuvaiheessa olleen tutkijan osaamisen puutteista ja yleisemminkin vallinneista virheellisistä menettelytavoista sekä sellaisesta huolimattomuudesta, johon ei ollut aiemmin puututtu. Siinäkin tapauksessa, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentin mukainen suojelutarpeen arviointi olisi asianmukaisesti tehty, poliisilla olisi ollut edelleen harkintavaltaa arvioida, mitkä esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 2 momentin mukaiset toimenpiteet olisivat olleet tarpeen.

Asian kokonaisarvioinnissa B:n ja E:n menettelyä on pidettävä vielä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Asiassa ei näin ollen ole todennäköisiä syitä heidän syyllistymisestään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhunkaan rikokseen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen.

Annan mainitun säännöksen nojalla huomautuksen B:lle ja E:lle huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisen suojelutarpeen arvioinnin tekemisessä. Lisäksi kiinnitän heidän vakavaa huomiota huolellisuuteen kuulustelupöytäkirjaan tehtävissä merkinnöissä.

Myös tässä esitutkinnassa ilmenneet seikat nostavat esille varsin huolestuttavia puutteita poliisin osaamisessa ja suorastaan vähättelevää suhtautumista esitutkintalaissa säädettyihin uhrin oikeuksiin. Toisin kuin tutkinnanjohtajana toiminut B on todennut, kyse ei ole ollut ”ruksien laittamisesta”, vaan esitutkintaviranomaiselle laissa säädetyistä velvollisuuksista arvioida uhrin tilannetta ja toimenpiteitä hänen oikeuksiensa – kuten oikeutta elämään - turvaamiseksi.

Mikäli erityisen suojelun tarve olisi esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentissa edellytetysti arvioitu, pykälän 2 momentissa säädetyt mahdolliset toimenpiteet olisivat liittyneet siihen, miten naisen kuulustelu esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä olisi turvattu. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n säädetyn arvioinnin laiminlyönti ei ole välittömästi yhteydessä niihin toimenpiteisiin, joilla naista olisi voitu suojella rikosprosessin ulkopuolella.

7 RISKINARVIOINTI JA -HALLINTA

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetty asianomistajan henkilökohtainen arviointi ja siinä säädetyt toimenpiteet koskevat esitutkinnan ja rikosoikeudenkäynnin toteuttamista. Edellä kuvatuin tavoin arvioinnit ovat olleet puutteelliset. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan sovellu uhrin suojelemiseen rikosprosessin ulkopuolella. Kuten pykälän esitöissä todetaan, mahdollisten muiden asianomistajan suojelemiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarve on arvioitava erikseen (HE 66/2015 vp s. 45).

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut valtion toimintavelvollisuuden tarkoittavan, että ensisijaisesti on annettava tehokkaita rikosoikeudellisia säännöksiä henkilöön kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi ja luotava oikeudellinen täytäntöönpanokoneisto sellaisten säännösten rikkomisen rankaisemiseksi ja estämiseksi. Sen ohella valtion velvollisuus saattaa määrätyissä olosuhteissa merkitä viranomaisiin kohdistuvaa positiivista velvoitetta ryhtyä ennaltaestäviin konkreettisiin toimenpiteisiin silloin, kun rikollinen käyttäytyminen uhkaa yksilön henkeä (Osman v. Yhdistyneet Kuningaskunnat, 28.10.1998).

Euroopan ihmisoikeustuomion on antanut myös nimenomaan lähisuhdeväkivaltaan liittyviä ratkaisuja, joissa se on todennut valtion loukanneen oikeutta elämään sen vuoksi, että viranomaiset eivät ole ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin uhrin suojelemiseksi (kooste tällaisista tapauksista ECHR, Factsheet, June 2023 – Domestic violence).

Istanbulin sopimuksen 51 artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että kaikki asianomaiset viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran hallitakseen riskejä ja tarjotakseen tarvittaessa turvallisuutta ja tukea yhteensovitetuin toimin.

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

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan riskinarviointia ja -hallintaa olen käsitellyt aiemminkin laillisuusvalvonnassani.

Tein 12.4.2019 päätöksen kanteluasiassa (OKV/1325/1/2018), jossa kiinnitin huomiota poliisin velvollisuuksiin muun muassa kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa, 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 tuolloiset lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevat ohjeet.

Poliisihallituksen ohjeita koskeneessa päätöksessäni 28.11.2019 (OKV/11/50/2019) toin esille muun muassa sen, ettei Poliisihallituksen tuolloisissa ohjeissa tai Rikoksen uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjassa käsitellä esimerkiksi sitä, miten parisuhdeväkivallan uhrin turvallisuus voidaan esitutkinnan ja oikeuskäsittelyn ulkopuolella käytännössä pyrkiä takaamaan (s. 7). Totesin myös, että ohjeiden tulisi sisältää lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseen tarkoitettujen toimintamallien seikkaperäisempää ja käytännöllistä kuvausta. 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 (s. 9). Lisäksi totesin, että Poliisihallituksen tulisi harkita, olisiko ohjeistuksen oikeudellista asemaa syytä vahvistaa ja osa niistä annettava ohjeiden sijasta määräyksinä.

Päätökseni jälkeen Poliisihallitus päivitti ohjeistustaan antamalla 5.6.2020 ohjeen ”Poliisin toiminta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa” (POL-2020-28566, voimassaoloaika 1.7.2020–30.6.2025). Ohjeen kohdassa 1.9 Väkivallan riskin arviointi ja moniammatillinen yhteistyö todetaan, että Istanbulin sopimuksen 51 artikla edellyttää ammattilaisilta väkivallan riskin arvioimista. Ohjeessa todetaan muun ohella, että poliisin tulee perhe- ja lähisuhdeväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa arvioida väkivallan vakavuutta ja toistuvuutta sekä kuolemanvaaraa, hallitakseen riskejä ja tarjotakseen rikoksen

uhrille turvallisuutta ja tukea yhteen sovitetuin toimin. Ohjeen mukaan riskitekijöiden kartoittamista tulee seurata oikea-aikainen ja johdonmukainen puuttuminen riskien syihin, mikä vaatii tehokasta yhteistyötä eri viranomaisten sekä järjestöjen kesken.

Tutkintapyynnössäni viittasin Poliisihallituksen 5.6.2020 antamaan ohjeeseen ja pyysin esitutkintaviranomaista selvittämään, onko asiassa syytä epäillä rikosta poliisin menettelyssä rikoksen uhriksi joutuneen väkivallan riskin arvioinnissa tai tämän suojelemisessa. Esitutkintaviranomainen – tutkinnanjohtajana on toiminut erikoissyyttäjä – on esiselvityksen jälkeen päätynyt toimittamaan esitutkinnan.

Tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisario B:n virkarikosoikeudellisen vastuun kannalta merkityksellistä on, että riskinarvioinnin menettelytavasta ei ole laissa määräyksiä. Syyttäjän johtamassa esitutkinnassa ei ole ilmennyt, että B:lle olisi annettu poliisilaitoksella sitä koskien muutoinkaan määräyksiä.

B:n mukaan Poliisihallituksen antamasta ohjeesta ei ole annettu koulutusta Helsingin poliisilaitoksen perustutkinnan henkilöstölle. Joka tapauksessa Poliisihallituksen ohjekin jättää avoimeksi, miten yksittäisen tutkinnanjohtajan tulisi riskinarviointi toteuttaa. Ohjeessa kerrotaan, että Suomessa on käytössä kaksivaiheinen MARAK-toimintamalli. Ohjeessa ei kuitenkaan kuvata esimerkiksi sitä, milloin yksittäinen tutkinnanjohtaja on velvollinen käyttämään toimintamallia. Ohjeessa ei myöskään kerrota, miten tutkinnanjohtajan tulisi toimia alueilla, jossa MARAK-toimintamallia ei ole käytössä. Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä GREVIO on nostanut esille huolen siitä, että MARAK ei ole käytössä Helsingissä. (GREVIO 3.12.2024, Finland – First thematic evaluation report)

Poliisi ei ole käsitellyt naisen tammikuussa 2022 tekemää tutkintapyyntöä tavanomaisesta poikkeavasti. B oli arvioinut tutkintailmoitusta ja määrännyt asialle tutkijan. Tutkinnanjohtajan mahdollisesti tässä vaiheessa tekemää harkintaa riskinarvioinnista tai -hallinnasta ei ole dokumentoitu. Tällaista virkavelvollisuutta ei ole kuitenkaan asetettu, kuten ei ylipäätään ole annettu selviä määräyksiä siitä, miten riskinarviointia on tehtävä. Tutkinnanjohtajan tekemä arvio riskistä oli, että asiassa ei ollut kysymys väkivallasta tai sen uhasta.

Ilmeistä on, että tammi-helmikuussa 2022 väitetyksi tehty riskinarviointi on ollut epäonnistunut eikä se ole turvannut uhrin oikeuksia.

Vakavaan väkivallantekoon johtava tapahtumaketju on monisyinen. Etukäteen on mahdotonta sanoa, missä tapauksessa henkilö päätyy toteuttamaan kuolemaan johtavan väkivaltaisen teon. Riskiarviointi ei ole kuitenkaan ennustamista, vaan arviointia, jossa hyödynnetään laaja-alaisen ja pitkäaikaisen tutkimuksen tuloksia. Lähisuhdeväkivallan tutkimuksessa on löydetty tapauksia

yhdistäviä taustatekijöitä, jotka tulee kokonaistilannetta arvioidessa ottaa hälyttävinä seikkoina vakavasti.

Tutkimustiedon pohjalta lähisuhdeväkivallan eskaloitumista voivat ennakoida muun muassa aiempi fyysinen väkivalta, pakottava kontrollointi, äärimmäinen mustasukkaisuus, pakkomielteisyys, tappamisella uhkaaminen ja negatiiviset muutokset epäillyn elämässä.

Erityisen korkea riski vakavan väkivallan laukeamiseksi on esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö
- saa tietää, että jostakin jo tapahtuneesta asiasta on ilmoitettu poliisille,
- pääsee vapaaksi oltuaan vankilassa kärsimässä aikaisempaa rangaistusta tai käsillä olevan tapauksen vapauteen liittyvien pakkokeinojen yhteydessä,
- saa tiedon oikeudenkäynnistä tai tuomiosta sekä itseään koskevista seuraamuksista,
- saa tietää uhkan kohteen halusta/aikeesta erota, eikä itse hyväksy sellaista taikka
- saa tietää uhkan kohteen uudesta kumppanista.

Tutkimustiedon pohjalta vahvimmat ennustavat riskitekijät (aiempi rikoshistoria, aiempi väkivaltainen käyttäytyminen, kiinniotot) yhdistettynä suhdetekijöihin (kontrolloiva, eristävä ja mustasukkainen käytös) ja tilannetekijään (ero/erouhka) muodostavat vahvimmin henkeä uhkaavan yhdistelmän. Tutkimuksen mukaan kolmessa neljästä naisiin kohdistuneista tapoista oli tekoa edeltävää vainoamista.

Käsiteltävässä asiassa tammi-helmikuussa 2022 poliisilla oli tieto siitä, että mies oli jo aiemmin uhannut naista tappamisella, määrätty lähestymiskieltoon, rikkonut tämän jälkeen toistuvasti lähestymiskieltoa, määrätty myös toista henkilöä koskevaan lähestymiskieltoon, tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta ja jatkanut lähestymiskiellon rikkomista. Tutkimustiedon valossa nämä eli tappamisella uhkaaminen, pakkomielteisyys, äärimmäinen mustasukkaisuus ja negatiiviset muutokset epäillyn elämässä ovat lähisuhdeväkivallan eskaloitumista ennakoivia riskitekijöitä.

Helmikuussa 2022 poliisi oli kuulustellut miehen rikoksesta epäiltynä. Tällöin mies oli saanut tiedon naisen tekemästä viimeisestä rikosilmoituksesta. Miehen olisi tullut myös aloittaa helmikuussa hänelle tuomitun vankeusrangaistuksen suorittaminen, josta tuomiosta poliisilla oli tieto. Tutkimustiedon valossa nämäkin luovat erityisen korkean riskin vakavan väkivallan laukeamiseksi eli esimerkiksi tilanteet, joissa henkilö saa tiedon itseään koskevasta seuraamuksesta ja tietää, että jostakin jo tapahtuneesta asiasta on ilmoitettu poliisille.

Poliisihallinnossa on olemassa ammattitaitoa ja tietämystä näistä riskitekijöistä. Edellä kuvaamani tutkimustieto on kerrottu Poliisihallituksen 10.3.2022 julkaisemassa ”Toiminnallinen käsikirja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja ennalta estämiseksi” (s. 46-47).

Naisen tekemä rikosilmoitus oli käsitelty poliisilaitoksen ns. päivittäistutkinnassa, jossa tutkinnanjohtajana toimineella B:llä eikä asian tutkijalla ole esitutkinnan perusteella ollut erityistä osaamista lähisuhdeväkivallan riskitekijöiden tunnistamisesta. Heidän molempien kuulusteluista välittyy käsitys, että asian arvioinnissa oli painotettu viimeisimmän lähestymiskiellon rikkomista koskevan rikosilmoituksen sisältöä. Huomioon ei otettu sitä, että mies oli jo aiemmin uhannut tappaa naisen, rikkonut lähestymiskieltoa ja kuultu epäiltynä vainoamisesta tai sitä että mies oli samaan aikaan epäiltynä myös toisiin henkilöön kohdistuvista rikoksista ja tuomittu äskettäin pitkään ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Kaikki nämä tiedot ovat ilmenneet poliisin omista tietojärjestelmistä ja tutkinnanjohtaja oli juuri aiemmin harkinnut vangitsemisvaatimuksen tekemistä samasta miehestä.

Virkamiehen osaamattomuus tai ratkaisu, jota esitettyjen perustelujenkin valossa voidaan pitää epäonnistuneena, ei kuitenkaan sinänsä osoita virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuttaan virkarikosten tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla. Tutkinnanjohtajana toimineen B:n rikosoikeudellisessa virkavastuussa merkityksellistä on, että myös riskinarviointia koskeva harkinta on kuulunut hänen lainmukaiseen harkintavaltaansa ja sen rajoissa hän on voinut päätyä erilaisiin lopputuloksiin.

B:n menettelytapa asian käsittelyssä ei ole poikennut tavanomaisesta. Huolimattomuutta ei ole esimerkiksi se, että B:n tekemän arvioinnin taustatietoja ja perusteluja ei ole kirjattu, koska mikään ohje tai säännös ei sitä edellytä. Tämä vaikeuttaa merkittävästi päätöksen jälkikäteistä arviointia. Laissa ei ole säädetty riskinarvioinnin menettelytavoista eikä esitutkinnassa ole ilmennyt, että B:lle olisi annettu siitä muutoinkaan tarkempia määräyksiä. Yksittäistä tutkinnanjohtajaa ei voida asettaa rikosoikeudellisen vastuuseen lainsäädännön tai määräysten puutteista.

Asiassa ei ole ilmennyt, että B olisi perustanut tekemäänsä arvioita tietoisesti epäasiallisiin perusteisiin. Päivittäistutkinnassa tutkinnanjohtajana toimineella B:llä eikä asian tutkijalla ole esitutkinnan perusteella ollut erityistä osaamista väkivallan riskitekijöiden tunnistamisesta. Tämä on ilmeisesti ollut myötävaikuttamassa siihen, että he ovat painottaneet asiassa viimeisimmän tutkintapyynnön sisältöä eivätkä ole pystyneet hahmottamaan väkivallan tekijän ja uhrin kokonaistilannetta. Esitutkinnassa ei ole kuitenkaan ilmennyt rikoksesta epäilynä kuullun B:n menettelyssä sellaista rikosoikeudellista huolimattomuutta tai ilmeistä harkintavallan ylittämistä, että asiassa olisi syytteen nostamisen edellyttämää näyttöä epäillystä tahallisesta tai tuottamuksellisesta virkarikoksesta häntä vastaan.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Uhrin suojelu esitutkinnassa

Murhaa edeltäneen vuoden aikana nainen oli ollut asianomistajana kolmessa poliisin suorittamassa esitutkinnassa. Näistä vain ensimmäisessä tapauksessa kuulustelupöytäkirjaan oli täytetty asianmukaiset merkinnät esitutkintalain 4 luvun 18 §:ssä säädetyistä asianomistajan oikeuksista ilmoittamisesta sekä siitä, että esitutkintaviranomainen oli esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisesti arvioinut, onko asianomistaja esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa 2023 (11.6.2024, POL-2024-21189) on todettu poliisin havainneen omassa valvonnassaan, että asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä ei tehdä asianmukaisia merkintöjä ja kirjauksia pöytäkirjoihin sekä tietojärjestelmiin (s. 12). Poliisihallitus on esittänyt huomionaan, että poliisilaitosten tulee kiinnittää huomiota siihen, että asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä tehdään asianmukaiset merkinnät.

Merkintöjen ohella luonnollisesti olennaista olisi se, että asianomistajan oikeuksia koskevat toimenpiteet tulevat ylipäätään lain tarkoittamalla tavalla tehtyä. Jos pelkästään merkinnöissä on toistuvasti puutteita, miten asianomistajan oikeudet tosiasiassa toteutuvat?

Esitutkintaviranomaisten suhtautumista laissa säädettyihin uhrin oikeuksiin ja niistä tehtäviin kirjauksiin ilmentää osaltaan tutkintapyynnöstäni toimitetun esitutkinnan kirjaukset.

Tutkintapyyntöni mukaan poliisien oli syytä epäillä syyllistyneen virkarikoksiin sen vuoksi, että esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukainen suojelutarpeen arviointi oli laiminlyöty eikä asianomistajalle ollut kerrottu käytettävissä olevista tukipalveluista esitutkintalain 4 luvun 18 §:n edellyttämällä tavalla. Tutkintapyyntöä tehdessä laiminlyönneistä näyttönä oli se, että esitutkintapöytäkirjoissa ei ollut toimenpiteistä merkintää.

Poliisin menettelystä toimitettiin esitutkinta, jota johti tutkinnanjohtajana erikoissyyttäjä. Esitutkinnassa kuultiin asianomistajana kantelun tehnyttä henkilöä. Esitutkinnan toimittamisen jälkeen minulle toimitettiin esitutkintapöytäkirja. Sen sisältämissä kuulustelupöytäkirjoissa ei ollut käsitelty kantelun tekijän eli virkarikostutkinnan asianomistajan suojelutoimien tarvetta tai uhrille annettavia tietoja oikeuksista ja auttavista tahoista. Asianomistajan oikeuksia ei ollut siis käsitelty määräämässäni epäillyn virkarikoksen esitutkinnassa, jossa tutkittavana olleena rikoksena oli nimenomaan asianomistajan oikeuksia koskevien eli samojen merkintöjen puutteellisuudet toisessa rikosasiassa.

Asianomistajan oikeuksista ilmoittamisessa ja suojelun tarpeen arvioinnissa on kyse lainsäätäjän esitutkintaviranomaiselle asettamista velvollisuuksista rikoksen uhrin oikeuksien toteuttamiseksi. Tarkoituksena on suojata viime kädessä uhrin henkeä ja terveyttä, ei toteuttaa jotain byrokraattista ”rastit ruutuun” inventaaria. Esitutkinnan tulisi toki selvittää epäiltyä rikosta, mutta myös uhrin oikeuksien toteutuminen tulisi olla siinä keskeistä.

Asianomistajan oikeuksien huomioon ottamisessa ei ole myöskään kyse vain jonkin esitteen kaavamaisesta jakelemisesta, vaan tietenkin aidosta arvioinnista. Silloin se myös edellyttää poliisin huomioivan kaikissa tilanteissa eron eri rikostyyppien ja uhrien tilanteiden välillä.

Jotta esitutkintaviranomainen voi toteuttaa esimerkiksi esitutkintalain 4 luvun 18 §:n 6 kohdassa säädetyn velvoitteen ilmoittaa asianomistajalle käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta, esitutkintaviranomaisen täytyy itsekin arvioida sitä, mitä keinoja asianomistajalla on eri tilanteissa käytettävissä. Tällöin esitutkintaviranomaisen tulisi pysähtyä pohtimaan sitäkin, onko asianomistajalla itsellään enää tehokkaita keinoja, ja pitäisikö viranomaisen silloin kohdistaa omia toimenpiteitään rikoksesta epäiltyyn.

EU:n uhridirektiivin mukanaan tuomat muutokset ovat tulleet Suomessa lainsäädännössä voimaan pääosin jo 1.3.2016. Tässä päätöksessä käsitelty traaginen tapaus – joka on, surullista kyllä, yksi monista – osoittaa, etteivät uhrin oikeudet toteudu käytännössä.

8.2 Riskinarviointivelvoite lakisääteiseksi

Pohjimmiltaan väkivallan riskinarvioinnissa ja sen pohjalta tehtävissä toimenpiteissä on kyse valtion velvollisuudesta suojella jokaisen oikeutta elämään. Valtiolla on velvollisuus ryhtyä ennalta estäviin toimenpiteisiin silloin, kun rikollinen käyttäytyminen uhkaa yksilön henkeä tai terveyttä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus eli niin sanottu Istanbulin sopimus on tullut Suomessa voimaan 1.8.2015. Istanbulin sopimuksen 51 artiklassa Suomi on sitoutunut toteuttamaan 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 yhteen sovitetuin toimin.

Olen laillisuusvalvonnassani jo aiemmin kiinnittänyt huomiota Istanbulin sopimuksen vaatimusten toteuttamiseen ja muun ohella siihen, kuinka poliisille annetuissa ohjeissa ei ollut käsitelty uhrin turvallisuuden takaamista esitutkinnan ja oikeuskäsittelyn ulkopuolella (OKV/11/50/2019).

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä GREVIO on jo vuonna 2019 kannustanut Suomelta järjestelmällisyyttä riskinarviointiin (GREVIO Baseline Evaluation Report, GREVIO/Inf(2019) 9, s. 52). Edelleen GREVIO on joulukuussa 2024 antamassaan raportissa GREVIO(2024)9 (s. 45-47) voimakkaasti kannustanut Suomea ryhtymään lainsäädäntömuutoksiin tai muihin toimenpiteisiin varmistaakseen, että standardisoitu riskinarviointi ja turvallisuudenhallinnan menettely on järjestelmällisesti käytössä koko valtakunnassa.

Tässä päätöksessä käsitelty tapaus tuo esille konkreettisesti niitä ongelmia, joita GREVIOn suosittelemat toimenpiteet koskevat.

Kanteluun antamassaan lausunnossa Helsingin poliisilaitoksen totesi:

> "Helsingin poliisilaitos toteaa, että nyt puheena olevan kaltaisen asian jälkikäteisarviointi johtaa usein toisenlaisiin painotuksiin, kun asian tietopohja on myöhemmin täydentynyt. Tällaisen asian jälkikäteistarkastelussa on myös usein mahdollista havaita viitteitä seikoista, jotka eivät sinänsä ole ristiriidassa myöhempien tapahtumien kanssa, mutta joista nämä myöhemmät tapahtumat eivät kuitenkaan ole olleet etukäteen ennakoitavissa.
>
> Helsingin poliisilaitoksen näkemyksen mukaan kummankaan Helsingin poliisilaitoksella esitutkitun rikosasian esitutkinta-aineistosta ei ole havaittavissa seikkoja, jotka senhetkisen tiedon valossa olisivat antaneet perustellun syyn epäillä, että epäilty tulisi kohdistamaan asianomistajan henkeen ja terveyteen kohdistuvan vakavan rikoksen. Epäillyn asianomistajaan kohdistama toiminta on esitutkinta-aineiston perusteella kokonaisuudessaan näyttäytynyt poliisille pikemminkin laajamittaisena ja kestoltaan jatkuneena häirintänä."

En pysty mitenkään yhtymään näkemykseen siitä, että tietopohja olisi tässä asiassa vasta jälkikäteen laajentunut tai kyse olisi jälkikäteistarkastelussa havaittavissa seikoista. Rehellisesti sanottuna oudoksun poliisilaitoksen käsitystä. Se kiteyttää ehkä tahattomasti sen, mikä tässä on ongelman ydin. Lausunnosta välittyy käsitys, että poliisi arvioi väkivallan riskiä ainoastaan yksittäisten esitutkinta-aineistojen perusteella. Väkivallan torjunnassa ei kuitenkaan tulisi olla kyse pelkkien yksittäisten rikosilmoitusten hoitamisesta, vaan tilannetta tulee aina tarkastella kokonaisuutena. Nimenomaan tätä kokonaisvaltaisen riskinarvion puutetta arvosteltiin jo kantelussa, josta poliisilaitos antoi lausunnon.

Poliisilla oli kyllä käytössä tiedot paremman riskinarvioinnin tekemiseen, mutta niitä ei hyödynnetty.

Katsotaanpa vielä kerran:

- Murhaa edeltävän vuoden aikana nainen oli tehnyt lukuisia tutkintapyyntöjä poliisille.
- Naisen hakemuksen johdosta miehelle oli määrätty lähestymiskielto.
- Nainen oli ilmoittanut poliisille, että lähestymiskiellosta huolimatta mies oli lähettänyt hänelle yksipuolisesti satoja viestejä eri yhteydenpitokeinoin.
- Nainen oli toimittanut näistä todistusaineistoa.
- Nainen itse oli yrittänyt estää miehen yhteydenotot, mutta mies oli hankkinut muun ohella uusia prepaid-liittymiä ja tehnyt Paypal-rahasiirtoja ollakseen yhteydessä naiseen.
- Nainen oli kertonut muun muassa siitä, että mies oli tullut työpaikan parkkihalliin, käynyt asunnolla ja uhannut ottaa yhteyttä naisen esihenkilöihin.
- Mies oli maaliskuussa 2021 uhannut naista tappamisella. Nainen oli tämän jälkeenkin kertonut osan miehen lähettämistä viesteistä olevan uhkaavia.
- Nainen oli useampaan kertaan muuttanut pelkonsa vuoksi pois kotoaan. Jo toukokuun 2021 lähestymiskieltopäätöksestä ilmeni naisen kertoneen, ettei voinut uhkailujen takia asua tuolloin kotonaan. Myös syyskuussa 2021 nainen ilmoitti poliisille, että ei voinut uhkailujen takia asua kotonaan.
- Loppuvuonna 2021 miehen yhteydenpito naiseen oli ollut vähäisempää. Tuolloin mies oli kuitenkin epäiltynä muihin henkilöihin kohdistuneista rikoksista, määrätty toisen henkilön suojaamiseksi lähestymiskieltoon ja tuomittu kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Poliisilla on ollut tieto myös näistä seikoista.
- Joulukuussa 2021 lähettämissä viestissä mies oli muun ohella kirjoittanut ”en ole täällä enää pitkään” ja ”koskaan ei tiedä milloin kuolema korjaa”.

Poliisilla oli siten tiedossa lukuisia taustatekijöitä, jotka tutkimustiedon pohjalta voivat ennakoida väkivallan eskaloitumista. Näitä tietoja, tapahtumia ja riskitekijöitä ei kuitenkaan arvioitu kokonaisuutena. Poliisi perusti vaikutelmansa yksittäisiin tutkittavana olleisiin tapahtumiin ja käsitteli naisen tilannetta lähinnä vainoamisena tai häirintänä. Missään vaiheessa naiseen kohdistuvan väkivallan riskiä ei kuitenkaan arvioitu järjestelmällisesti, otettu huomioon sen vakavuutta tai turvallisuusriskien hallitsemiseksi laadittu suunnitelmaa. Vainoaminenkin on prosessi, jossa yksittäiset teot muodostava jatkumon. Pelkästään miehen naiselle lähettämiä viestejä oli yli 2000.

Riskinarvion tarkoituksena on, että sen perusteella voidaan ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin väkivallan riskien hallitsemiseksi. Asianmukaisen riskinarvioinnin jälkeen naisen turvallisuuden riskinhallintaa olisi tullut arvioida kokonaisuutena.

Nainen teki viimeisimmän tutkintapyynnön tammikuun lopussa. Mies oli helmikuussa aloittamassa hänelle aiemmin tuomitun vankeusrangaistuksen suorittamisen. Käsiteltävässä riskienhallinnassa olisi ollut kyse siten lähinnä siitä, miten naisen turvallisuus olisi suojattu ennen kuin mies on vankilassa. Tällöin poliisin olisi tullut harkita muun ohella sitä, olisiko miestä tullut kuulustella vasta muutama viikko myöhemmin, jolloin hän olisi ollut jo vankilassa. Se, että henkilö saa tietää häntä koskevasta tutkintapyynnöstä on yksi lähisuhdeväkivallan eskaloitumista lisäävä riskitekijä. Tällaista harkintaa poliisi ei asiassa tehnyt.

Poliisin on tullut arvioida tarvetta ja edellytyksiä mieheen kohdistettaviin pakkokeinoihin. Näiden ohella riskinhallintaa olisi tullut arvioida kuitenkin myös laajemmin. Mikäli mieheen ei voitu poliisin näkemyksen mukaan kohdistaa pakkokeinoja, riskinhallinnassa olisi tullut tällöinkin arvioida muita naisen turvallisuutta lisääviä vaihtoehtoja. Asianmukaisen riskinarvioinnin perusteella olisi voitu arvioida muun ohella sitä, olisiko väkivallan riskejä tullut pyrkiä hallitsemaan siten, että nainen olisi asunut hetken poissa kotoaan ennen kuin mies aloittaa vankeusrangaistuksen suorittamisen. Nainen oli kertonut aiemminkin majoittuneensa muualle miehen uhan vuoksi. Tämänkaltaisia vainoamisen uhrin turvallisuutta lisääviä toimenpiteitä on käsitelty muun ohella oppaassa Haluan elää, en vain olla hengissä –opas vainotulle ja ne tulisivat arvioitavaksi asianmukaisessa riskinarvioinnissa ja -hallinnassa.

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

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

Lähisuhdeväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa merkittävä ja kansainvälisesti tunnistettu ihmisoikeusongelma. Uhrien suojelemiseksi ja väkivallan ehkäisemiseksi ohjeistukset, määräykset, viranomaisten koulutus ja menettelytapojen kehittäminen ovat olennaisia. On selvää, että järjestelmämme ei toimi riittävän hyvin. Se maksaa ihmishenkiä – niin kuin tässä tapauksessa.

Tässä päätöksessä käsitellyn tapauksen perusteella on jälleen kerran myös nähtävissä, että yksinomaan toiveet menettelytapojen kehittämiseen ja koulutuksen lisäämiseen eivät ole riittäviä. Myös lainsäädäntöä on muutettava, jotta riskinarviointi käytännössä toteutuu kattavasti ja järjestelmällisesti.

Riskinarviointia ja riskinhallintaa koskevat lainsäädäntömuutokset tulevat Suomessa lähivuosina väistämättä ajankohtaiseksi. Euroopan unioni on antanut 25.4.2024 direktiivin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (2024/1385, ns. NKV-direktiivi), jossa säädetään yhä tarkemmin muun ohella henkilökohtaisesta arvioinnista uhrien suojelutarpeiden määrittämiseksi. Jäsenvaltioiden on täytäntöönpantava direktiivi viimeistään 14.~~12~~ 6.2027 (päivämäärä on korjattu 3.10.2025). Eduskunnan lakivaliokunta on jo lähestymiskieltolain käsittelyn yhteydessä todennut pitävänsä tärkeänä, että tarvetta moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle arvioidaan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (LaVM 19/2022 vp s. 7).

Riskinarviointia ja -hallintaa koskevien lakimuutosten tarpeellisuutta on ryhdyttävä valmistelemaan ripeästi, jotta säädökset, osaaminen ja viranomaisten käytännöt kehittyisivät vihdoinkin vastaamaan niitä kansainvälisiä velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut ja rikosten uhreja voitaisiin tehokkaammin suojella väkivallalta.

9 TOIMENPITEET

Lähetän päätökseni oikeusministeriölle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Pyydän ministeriöitä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2025, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.

Lisäksi lähetän päätökseni tiedoksi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana toimivalle yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen.

Annan mainitun säännöksen Helsingin poliisilaitoksen rikoskomisario C:lle, rikoskomisario B:lle, vanhempi konstaapeli C:lle, vanhempi konstaapeli E:lle ja vanhempi konstaapeli F:lle huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisen suojelutarpeen arvioinnin tekemisessä. Lisäksi kiinnitän heidän vakavaa huomiota huolellisuuteen kuulustelupöytäkirjaan tehtävissä merkinnöissä.

Lähetän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle. Pyydän Poliisihallitusta toimittamaan päätökseni asiassa lausunnon antaneiden Helsingin poliisilaitosten ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä GREVIO on joulukuussa 2024 antamassaan raportissa nostanut esille huolen siitä, että moniammatillinen riskinarviointimenettely MARAK ei ole käytössä Helsingissä. Olen ottanut asian tutkittavakseni omana aloitteenani (OKV/488/70/2025).

Tässä päätöksessä käsitellyn tapauksen jälkeen lähestymiskieltolakia on muutettu 1.10.2023 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (202/2023). Väliaikaisen lähestymiskiellon määrääminen pidättämiseen oikeutetun virkamiehen omasta aloitteesta ei enää edellytä, että kiellolla suojattava henkilö ei kykene itse kieltoa hakemaan. Lähestymiskieltolain 11 §:n 2 momentin mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on määrättävä väliaikainen lähestymiskielto omasta aloitteestaan, jos hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojan tarpeen ilmeisyys edellyttää kiellon välitöntä antamista.

Pyydän Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 1.9.2025 selvityksen siitä, miten lakia on poliisissa sovellettu sekä miten poliisin henkilöstöä on muutoksista ohjeistettu ja koulutettu. Asia käsitellään oikeuskanslerinvirastossa diaarilla OKV/1258/70/2024.

Poliisihallitus on laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessaan vuodelta 2023 (11.6.2024, POL-2024-21189) esittänyt huomionaan (s. 13), että poliisilaitosten tulee edelleen kiinnittää huomiota siihen, että asianomistajan oikeuksia koskevista esitutkintatoimenpiteistä tehdään asianmukaiset merkinnät.

Pyydän Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 1.9.2025 selvityksen siitä, miten poliisilaitokset ovat valvontaa toteuttaneet. Asia käsitellään oikeuskanslerinvirastossa diaarilla OKV/965/70/2023.

Tutkinnanjohtaja toiminut erikoissyyttäjä teki syksyllä 2024 päätöksen siitä, miltä osin esitutkinta toimitetaan huhtikuussa 2023 tekemästäni tutkintapyynnöstä. Olen ottanut esitutkinnan aloittamisen viipymisen ja eräät muut esitutkinnan toimittamiseen liittyvät seikat tutkittavakseni asialla OKV/490/70/2025.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki