Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen asiassa U 32/2022
Asiantuntijapyyntö 5.5.2022, poliisitarkastaja Pekka Heikkinen

Poliisihallituksen lausunto asiassa: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi

1 Aluksi

Nyt käsiteltävä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi sisältää poliisinkin kannalta lukuisia tärkeitä, tarpeellisia ja käytännössä jopa välttämättömiä asioita - kun edistetään ja tehostetaan sekä varmistetaan väkivaltarikostorjunnan laajaa kokonaisuutta.

Väkivaltarikostorjunta edellyttää toimivaltaisten viranomaisten osalta tiivistä yhteistyötä, jossa myös järjestöillä on oma merkittävä roolinsa, niin tavoitteiden kuin yhteistyönkin osalta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö poliisin kannalta

Direktiiviehdotus sisältää säännökset naisten ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä rikoksista ja kyberrikollisuudesta (2 luku), uhrien suojelusta ja oikeussuojan saatavuudesta (3 luku), uhrien tukemisesta (4 luku), ennaltaehkäisystä (5 luku) ja koordinoinnista ja yhteistyöstä (6 luku) sekä yleiset säännökset ja loppusäännökset (1 ja 7 luku).

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö on nopeasti kuvattu, mutta se on käytännössä esimerkiksi poliisin osalta sangen mittava - liittyen väistämättä ja tiiviisti poliisin rahoitukseen ja resursseihin.

On tärkeää, että keskeisen sisällön ohella painotetaan myös ennalta estävää toimintaa ja koordinointia sekä yhteistyötä. Käytäntö on osoittanut, että nämä asiat toteutuvat tehokkaimmin silloin kun yhteistyön sijaan tehdään johdetusti ja rakenteellisesti yhdessä töitä. Tästä on poliisin osalta esimerkkinä poliisin ennalta estävän työn strategian keskeiset työmuodot, kuten Ankkuri- ja MARAK-toiminta, joiden edelleen kehittäminen ja resurssointi on tärkeää, tässä nytkin käsillä olevassa asiassa.

Nyt ehdotetaan säädettäväksi sellaisia asioita, joista on vaikea olla perustellusti toista mieltä, semminkin kun poliisissa tiedostetaan kyseisten asioiden moninaisuus. Näissä asioissa ei ole kyse vain uhrista ja tekijästä, vaan usein myös lapsista ja muista läheisistä suoraan ja välillisesti. Asiat kun kytkeytyvät usein myös elämänhallintaan, sen pettämiseen, toimeentulo-ongelmiin, syrjäytymiseen, päihteisiin, mielenterveys- ja terveys ongelmiin jne.

Tarvitaan tekijöitä ja tekemistä, jonka määrä on mittava - etenkin silloin kun asiat ja ongelmat sekä rikokset ovat ylisukupolvisia. Tämän kautta ymmärretään, että tekeminen edellyttää koordinointia, yhteistyötä ja yhdessä tekemistä, johon tarvitaan resursseja - tekijöitä, joita on tärkeää kohdentaa myös ennalta estävään toimintaan, uusintarikollisuuskin huomioiden.

Toteutuessaan esitetyt uudistukset, johtavat siihen, että Poliisin tulee yhdessä muiden viranomaisten kanssa ottaa uutta roolia ja sen myötä muuttamaan sekä täsmentämään toimintatapojaan usean eri direktiiviehdotuksessa tarkoitetun artiklan osalta.

Jos ja kun, niin taas ollaan poliisin rahoituksessa ja resursseissa - kaikkien poliisien (ja yhteistyöviranomaisten) jatkuvan koulutuksen osalta, niin perus- ja jatko- sekä täydennyskoulutuksessa, semminkin jos koulutus on säännöllistä ja pakollista, kuten esitetään.

Suurin haaste on jo nyt riittävän ja osaavan henkilöstön saaminen ja ylläpitäminen siihen työhön, joka liittyy rikosten uhrien hienotunteiseen kohtaamiseen, puhutteluun, kuulusteluun jne. Säädösten ohella pitää siis turvata riittävät resurssit toteuttamaan ja turvaamaan säädettyä.

3 Ehdotuksen vaikutukset poliisin kannalta

Direktiiviehdotuksella pyritään saavuttamaan Istanbulin sopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa EU:n säännöstöä ja jäsenvaltioiden kansallistalainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla.

Direktiivin rikoslainsäädäntöä koskevilla säännöksillä on katsottu olevan pääosin vähäisiä vaikutuksia esim. poliisin toimintaan, voimassa olevan lainsäädännön ollessa jo pääosin ehdotuksen mukainen. Kuitenkin raiskaussäännöksen muutosten, kuten suostumusperusteisuuden arvioidaan vaikuttavan viranomaisten toimintaan.

Vaikutusten teoreettinen vaikutus ja todellinen vaikutus voivat kuitenkin olla eri asioita - etenkin kun esim. poliisitoiminnan akuuteissa tilanteissa asioita ja asiakkaita leimaa usein alkoholin vaikutuksen alaisena olo ja elämänhallinnan menettäneiden ihmisten ahdinko. Näin ollen asioiden hoito velvoitteiden mukaisesti ei tapahdu juuri koskaan tässä ja nyt, vaan asioita joudutaan väistämättä hoitamaan viiveellä, niihin palaamaan ja asiat ovat usein myös oheishaasteiden sekä muiden suoranaisten ongelmien sävyttämiä.

Samalla tulisi huolehtia huolella ja hienotunteisesti mm. uhrien suojelun ja oikeussuojan saavuuden lisäksi, erityisesti artiklojen 18 ja 19 mukaisesta

henkilökohtaisen arvioinnin toteuttamisesta uhrin suojelutarpeen ja tukitarpeiden määrittämiseksi jne. - kyllä kyse on myös resurssivaikutuksista kaikille toimivaltaisille viranomaisille. Eli kuten esityksessä on todettu:

Ehdotus edellyttäisi kaikkien naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien osalta nykyistä laajempaa väkivallan riskin arviointia, joka olisi tehtävä yhteistyössä eri viranomaisten ja tukipalvelujen kanssa. Ehdotuksesta aiheutuisi merkittäviä henkilöstökustannuksia sisäministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille, erityisesti esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille.

4 Lainsäädäntö

Suomen nykyinen lainsäädäntö näyttää jo täyttävän melkoisen hyvin direktiiviehdotuksen velvoitteet, liittyen poliisinkin velvollisuuksiin muun muassa tukipalveluihin yms. ohjaamiseen. Oma lukunsa on seksuaalirikokset, joiden osalta asioita on huomioitu valmistelussa olevassa seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksessa, jonka osalta Poliisihallitus on lausunut (02.03.2022, POL-2022-25131), koskien hallituksen esitystä eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitys sisältää joitain haasteellisia ja ratkaistavia asioita, kuten sen, että Ehdotuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rikostutkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä ei sallita uhrin aiempaa seksuaalista käyttäytymistä koskevia kysymyksiä, tutkimuksia tai todisteita.

Esitutkinnassa ei kenenkään oikeuksiin puututa enempää kuin on välttämätöntä esitutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi, ja siihen voi muun muassa liittyä se, että kyseinen on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista. Tämä voi liittyä myös siihen, että poliisin tulee esitutkinnassa huomioida asioita sekä puolesta että vastaan. Asiaan saattaa liittyä myös vastapuolen vaatimus pitää asiaa asiaan kuuluvana tai asetelma voi liittyä lopulta perättömäksi osoittautuvaan ilmoitukseen. Esityksen 22 artikla näyttää menevän tässä asiassa voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle, koska artiklan säännöstä ei ole rajattu asiaan vaikuttamattomiin kysymyksiin tai todisteisiin. Kaikkineen mahdollinen muutos tässä asiassa ei olisi vaikutuksiltaan sinällään mittava, mitä esitutkintaan tulee, mutta erittäin merkityksellinen kuitenkin poliisin koulutuksen ja osaamisen varmistamisen suhteen kyllä.

Haasteen, myös lainsäädännöllisen, muodostaa varmaan jatkossakin etenkin verkossa tapahtuva rikollisuus ylipäätään ja myös seuraamusten osalta, kuten todetaan mm. intiimin materiaalin jakamisesta ja verkkohäirinnästä.

Nämä tietoverkkoihin liittyvät asiat tulisi ratkaista kokonaisuutena. Tietoverkkojen mahdollisuudet sekä hyvässä että pahassa kehittyvät nopeasti, joten niitä koskevan lainsäädännön tulisi olla riittävän ”teknologianeutraalia”, jotta soveltaminen toimisi riippumatta siitä, millaisia välineitä tai keinoja käyttäen tunnusmerkistöissä tarkoitettuja tekoja toteutetaan.

Kaikkineen säädäntö tulee tässä asiassa käytännössä annettuna, joten Poliisihallituksella ei ole muuta huomioitavaa kuin se, että kaikki poliisitoimintaan liittyvät lainsäädäntöuudistukset tms. edellyttävät luonnollisesti jatkuvaa perehtymistä, koulutusta ja usein myös erikoistumista. Tämä kaikki on aina myös rahoitus- ja resurssiasia.

5 Koulutus- ja resurssivaikutukset poliisin osalta

Poliisia velvoittaa useat kansainväliset sopimukset, joiden merkitys korostuu mm. lähisuhdeväkivallan, seksuaalirikosten ja lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinnassa. Poliisin esitutkinnan laatuun ja kestoon liittyvät asiat korostuvat hienotunteisuutta vaativien asioiden tutkinnassa ja sidosryhmäyhteistyössä. Käytännössä poliisin onnistuminen on usein kiinni muiden viranomaisten toiminnasta ja luonnollisesti myös päinvastoin. Kansainvälisten sopimusten vaatimukset lisäävät poliisin koulutustarvetta - koulutus on keskiössä tässäkin asiassa.

Poliisihallinnon omissa selvityksissä, kuten Barnahus-hankkeessa ja MARAK-projektissa on käynyt ilmi selkeä tarve hienotunteisuutta vaativien rikosten tutkinnan keskittämiselle erikoiskoulutuksen saaneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Nyt käsittelyssä oleva esitys tuo esiin näitä samoja tunnistettuja tarpeita, joiden eteen on jo tehty määrätietoisesti työtä, joka luonnollisesti jatkuu.

Erityisosaamista tarvitaan laaja-alaisesti kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioissa, kuten vakavan väkivallan eri muotojen edellyttämässä erityisosaamisessa. Näiden rikosten tutkinta vaatii yhteistyöviranomaisten työn ymmärtämistä ja sidosryhmäosaamista, edunvalvonta- ja lastensuojeluasioiden ymmärtämistä jne. Hienotunteisuus - ”sensitiivinen työote” - on välttämätöntä osaamista kaikkien niiden kanssa, jotka työskentelevät näiden herkkien ja usein erittäin vaikeiden asioiden parissa.

Tutkinnanjohtajilta vaaditaan laajaa kykyä käyttää pakkokeinoja tarkoituksenmukaisella tavalla sekä muita menetelmiä laadukkaan esitutkinnan suorittamiseksi ja toisaalta joutuisan esitutkinnan suorittamiseksi. Haavoittuvassa asemassa olevien uhrien rikosten tutkimisessa on huomioitava asianomistajan suojelutarve sekä hoidontarve. Tämä korostuu etenkin lapsiin kohdistuvissa rikossa, joiden tutkinnassa tulee ymmärtää lapsen edun merkitys.

Nyt esitettävä tulee mm. tulevan seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus ohella edellyttämään poliisissa laajan ja mittavan koulutustarpeen. Muutokset ja uudistukset tulevat lisäämään entisestään etenkin poliisin toiminnan sensitiivistä luonnetta, joka pitää pystyä sovittamaan myös siihen, jo edellä todettuun, että poliisin tulee esitutkinnassa huomioida asioita sekä puolesta että vastaa. Tämä kaikki edellyttää erityistä ammattitaitoa ja osaamista, joka kaikki edellyttää vahvaa ja jatkuvaa erityiskoulutusta rikostutkijoille ja laajemmin etenkin tutkinnanjohtajille sekä asioihin syvällisemmin eri-

koistuville. Samalla näissä asioissa tarvitaan kaikkien poliisien perusosaamista - muutokset kun tulevat koskemaan koulutuksen osalta käytännössä koko poliisikuntaan.

Asialla tulee olemaan merkitystä varsinaisen esitutkinnan ohella etenkin erilaisissa akuuteissa tilanteissa ja niissä suoritettavissa puhutteluissa esimerkiksi kotihälytystehtävillä, joilla korostuu sivullisten turvallisuuden ja poliisin oman työturvallisuuden lisäksi etenkin rikoksen uhrin oikeuksien huomioiminen, mutta myös tutkinnan turvaaminen, edellyttäen tärkeän kohtaamisiin liittyvän sensitiivisyyden lisäksi ja ohella myös teknistä osaamista. Näissä asioissa tavallinen poliisi ja poliisipartio ovat ensitietojen ja -puhuttelujen sekä erilaisen dokumentointien osalta paljon varjelijoina. Tämä kaikki edellyttää kattavaa ja jatkuvaa koulutusta sekä myös harjoittelua osaamisen ja sen laadun ylläpitämiseksi.

Koulutuksen merkitystä ja tässä yhteydessä sen monimuotoisuutta ei pidä eikä voi vähätellä. Sekin pitää huomioida, että koulutuksessa olevien poliisien tehtävät on hoidettava samaan aikaan jokapäiväisessä operatiivisessa toiminnassa, mistä aiheutuu ylimääräinen kustannuserä. Painavasti tulee huomioida myös se, että kyse ei ole vain kertaluontoisesta asiasta, vaan vuosittaisesta rahoitustarpeesta, joka tulee huomioida jatkuvan koulutuksen ja osaamisen sekä sen laadun ylläpitämiseksi.

Nämä sensitiiviset erityistä hienotunteisuutta vaativat kohtaamiset samalla, kun pitää suorittaa virkavelvollisuuksien mukaisesti tehtäviään, huomioiden esitutkinnassa asioita sekä puolesta että vastaa, eivät ole helppoja, vaan vaativat koulutusta ja kokemusta sekä laajasti yhteistyötaitoja ja -ymmärrystä. Kyse on sellaisesta osaamisesta, jota ei voi vaatia ja edellyttää jokaiselta poliisilta, eikä ilmeisesti muiltakaan toimijoilta esim. erilaisissa sote palveluissa.

6 Koulutuskustannukset

Poliisin koulutuskustannuksia voidaan kuvata yleisellä tasolla oheisella esimerkillä:

- Yhden opintopisteen 27 tunnin koulutus Poliisiammattikorkeakoulun järjestämänä tarkoittaisi sitä, että kaikkien 7 500 poliisin koulutus olisi 202 500 tuntia, joka vastaa 123,47 henkilötyövuotta (HTV).
- Henkilötyövuoden keskimääräinen kulu (oheiskuluineen) on noin 70 000 euroa.
- Näin ollen pelkkään koulutukseen käytetyn ajan laskennallinen hinta/HTV olisi 8 643 292 euroa.
- Kun kokonaisuuteen liitetään koulutusten suunnittelu ja toteutus, siirtymisineen, tiloineen ja tekniikkoineen sekä oheistoimineen, liittyen muun muassa tietotekniikkaan ja materiaaleihin sekä kuljetuksiin jne. - voitaneen puhua noin 10 miljoonan euron kokonaiskustannuksesta.
- Tällainen opintopistekoulutuskokonaisuus on kattava ja samalla motivoiva.

- Lyhyempi muutaman tunnin koulutus jää helposti näennäiseksi ja sen myötä ei voi odottaa kattavaa osaamista, saati laatua.

7 Muuta huomionarvoista

Poliisihallituksessa on tiedostettu jo pidempään, liittyen mm. poliisin ennalta estävän toiminnan kokonaisuuksiin, Barnahus-hankkeeseen ja MARAK-projektiin, että tiettyjen asioiden tutkintaa ja tutkinnanjohtamista sekä niiden edellyttämää osaamista on tulevaisuudessa ilmeisen pakko keskittää. Keskeisenä kehittämisratkaisuna voisi olla yksiköt, joissa tutkittaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa/erityisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten asioita rikosnimikkeestä riippumatta. Järkevän ja tuloksellisen toiminnan edellytyksiin tulisi kuulua se, että tätä toimintaan tehtäisiin yhteistyön sijaan aidosti yhdessä ja johdetuissa rakenteissa yhteiskunnan asettamien riittävien rahoitusten ja resurssien puitteissa eri toimijoiden kanssa. Nämä toimijat voisivat koostua poliisin ohella etenkin sosiaali- ja terveystoimesta.

8 Lopuksi

Kaikkeen rikostorjuntaan ja -tutkintaan kuuluu oleellisesti ennalta estävä toiminta, sisältäen myös uusintarikollisuuden torjunnan. Ennalta estävän toiminnan kokonaisuutta olisi tärkeää edistää myös lainsäädännöllisesti. Lisäksi on hyvä todeta, että myös rikoksiin syyllistyneiden osalta tulee kiinnittää huomiota palveluihin, joiden avulla voidaan estää ja torjua uusintarikollisuutta ja ylisukupolvista rikollisuutta oheisongelmineen.